



**Rapport explicatif sur la consultation
relative à la loi fédérale sur l'amélioration des conditions
fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entre-
preneurial suisse
(Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III)**

du 19 septembre 2014

2014-.....

Condensé

La troisième réforme de l'imposition des entreprises vise à renforcer l'attrait de la Suisse pour les entreprises dans le contexte international. Les mesures fiscales projetées dans ce but constituent un ensemble équilibré, qui garantit par ailleurs que les entreprises continueront à fournir une contribution substantielle au financement des tâches étatiques. Les mesures financières répartissent les charges de manière équilibrée entre les collectivités étatiques et instituent un cadre adéquat pour une concurrence fiscale saine entre les cantons également après la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Situation

En novembre 2008 déjà, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer un projet de troisième réforme de l'imposition des entreprises. Les éléments de réforme contenus dans ce projet ne suffisaient cependant pas à rétablir l'acceptation internationale du régime suisse d'imposition des entreprises. C'est pourquoi, au printemps 2012 (ACF du 1^{er} juin 2012), le Conseil fédéral a chargé le DFF de poursuivre, en collaboration avec les cantons et après consultation des milieux économiques intéressés, ses travaux visant à réformer le cadre juridique régissant l'imposition des entreprises.

Avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), le DFF a alors mis sur pied une organisation de projet paritaire dont la mission consistait à élaborer des propositions susceptibles de concilier l'attrait fiscal de la Suisse, le rendement financier et l'acceptation internationale.

L'organisation de projet a ensuite conçu une stratégie pour la troisième réforme de l'imposition des entreprises et a proposé l'adoption ou l'examen d'une série de mesures fiscales. Elle a constaté en outre que l'impact financier de la réforme devait être réparti de manière équilibrée entre les collectivités étatiques au moyen de mesures de compensation verticale. Enfin, elle a examiné et proposé des mesures concernant la péréquation actuelle des ressources et le financement de ces mesures au niveau de la Confédération.

Contenu du projet

La présente réforme vise trois buts: maintenir une charge fiscale compétitive pour les entreprises, rétablir l'acceptation internationale et sauvegarder le rendement financier des impôts sur le bénéfice pour la Confédération, les cantons et les communes. Ces buts présentent en partie de graves contradictions. Par exemple, des régimes fiscaux hautement compétitifs entrent régulièrement en conflit avec les efforts internationaux destinés à restreindre les possibilités de planification fiscale des sociétés. A l'inverse, les baisses générales du taux d'imposition des bénéfices jusqu'à un certain niveau sont compatibles sans problème avec les normes internationales, mais provoquent une importante baisse des recettes fiscales et sont moins ciblées que des règles spéciales pour les revenus mobiles.

Pour s'adapter à cette situation dans un environnement international très dynamique, une stratégie fiscale constituée des trois éléments suivants se révèle opportune pour mener aux buts visés:

- *introduction de nouvelles réglementations correspondant aux normes internationales pour les revenus mobiles,*
- *abaissement des taux cantonaux de l'impôt sur le bénéfice,*
- *autres mesures visant à améliorer la systématique du régime d'imposition des entreprises.*

Cette stratégie garantit également l'aptitude à réagir avec souplesse aux futurs développements internationaux en permettant au besoin de pondérer plus ou moins certains de ces éléments. Il demeure cependant indispensable de reconsidérer périodiquement les mesures concrètes de mise en œuvre de cette stratégie et, le cas échéant, de les adapter.

L'imposition préférentielle des produits de licence (licence box) proposée et le modèle d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts tiennent compte du fait que les entreprises bénéficient, pour certaines activités, de taux d'imposition faible en comparaison internationale. Ces deux mesures doivent permettre à la Suisse de continuer à rivaliser dans cette compétition.

Techniquement, les mesures en vue de renforcer la systématique du régime d'imposition des entreprises ne sont pas liées aux développements qui surviennent au niveau international. Elles comprennent à la fois des éléments qui allègent l'imposition et des éléments qui l'alourdissent. Elles améliorent cependant le régime d'imposition des entreprises en éliminant des sous-impositions et des surimpositions, ce qui réduit les incitations déplacées, simplifie le système fiscal et augmente la sécurité juridique.

Les mesures proposées dans le présent projet législatif constituent un ensemble équilibré, qui renforce l'attrait de la Suisse pour les années à venir et garantit que les entreprises continueront de fournir une contribution substantielle au financement des tâches étatiques. La politique fiscale décidée par les cantons sera également d'une importance capitale. Le Conseil fédéral respecte l'autonomie des cantons garantie par la Constitution, notamment en matière de fixation des barèmes fiscaux. Toutefois, la Confédération fixe, avec la troisième réforme de l'imposition des entreprises, un cadre qui ouvre aux cantons la meilleure perspective possible pour choisir leur stratégie fiscale. Dans cette optique, les mesures de compensation verticale et l'adaptation de la péréquation des ressources fournissent également une contribution importante à la réforme: elles se traduisent par une répartition équilibrée des charges entre les collectivités étatiques et instituent un cadre équitable pour une concurrence fiscale saine entre les cantons également après la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Table des matières

1 Grandes lignes du projet	8
1.1 Situation	8
1.1.1 Développements internationaux	8
1.1.1.1 Derniers développements au sein de l'OCDE	10
1.1.1.2 Dialogue avec l'UE	10
1.1.1.3 Développements au sein de l'UE	12
1.1.2 Droit fiscal en vigueur	12
1.1.2.1 Régimes fiscaux cantonaux	13
1.1.2.2 Imposition de la société principale	14
1.1.2.3 Swiss Finance Branch	14
1.1.2.4 Réduction pour participations	14
1.1.2.5 Allègements fiscaux	15
1.1.3 Droit international comparé	15
1.1.4 Importance financière des impôts des entreprises	18
1.1.5 Importance économique des sociétés bénéficiant d'un régime fiscal cantonal	20
1.1.6 Travaux accomplis	21
1.1.6.1 Organisation de projet troisième réforme de l'imposition des entreprises	21
1.1.6.2 Rapport et recommandations de l'organisation de projet	21
1.1.6.3 Résultats de la consultation	23
1.2 Orientation générale de la réforme	24
1.2.1 Objectifs de la réforme	24
1.2.2 Aperçu des éléments de la réforme	26
1.2.3 Mesures fiscales	27
1.2.3.1 Suppression des régimes fiscaux cantonaux	27
1.2.3.2 <i>Licence box</i>	27
1.2.3.3 Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts	30
1.2.3.4 Adaptations de l'impôt sur le capital	34
1.2.3.5 Déclaration des réserves latentes	34
1.2.3.6 Suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre	36
1.2.3.7 Adaptation de la compensation des pertes	36
1.2.3.8 Adaptation de la réduction pour participations	36
1.2.3.9 Impôt sur les gains réalisés sur des titres	37
1.2.3.10 Adaptation de la procédure d'imposition partielle	38
1.2.4 Mesures de compensation verticales	39
1.2.4.1 Ampleur de la compensation verticale	39
1.2.4.2 Agencement des mesures de compensation verticales	45
1.2.4.3 Evaluation des mesures de compensation verticale	49
1.2.5 Ajustement de la péréquation des ressources	50
1.2.5.1 Nécessité d'un ajustement et consignes	50
1.2.5.2 Nouvelle pondération des bénéfices des entreprises (facteurs zêta)	51
1.2.5.3 Répercussions	54
1.2.5.4 Période transitoire	55
1.2.6 Compensation financière au niveau fédéral	62

1.2.6.1	Mesures de financement du côté des recettes	62
1.2.6.2	Constitution d'excédents structurels	63
1.2.6.3	Réponses aux incertitudes	65
1.3	Justification et évaluation de la solution proposée	66
1.3.1	Ensemble des mesures de politique fiscale	66
1.3.2	Pertinence des mesures de politique fiscale pour renforcer l'attrait de la place économique suisse	66
1.3.3	Mesures de compensation verticale	67
1.3.4	Adaptation de la péréquation des ressources	69
1.3.5	Compensation financière au niveau fédéral	72
1.4	Mise en œuvre	75
1.5	Interventions parlementaires	76
1.6	Autres projets de réforme pertinents pour la place suisse	76
1.6.1	Réforme de l'impôt anticipé	76
1.6.2	Iv. pa. 09.503 Groupe LR «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois»	78
2	Commentaire des dispositions de l'avant-projet	79
2.1	Commentaire des modifications de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)	79
2.2	Commentaire des modifications de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)	90
2.3	Commentaire des modifications de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA) ⁹⁴	
2.4	Commentaire des modifications de la loi fédérale sur les droits de timbre	94
2.5	Commentaire des modifications de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)	95
3	Conséquences	99
3.1	Scénario de référence	99
3.1.1	Des conditions-cadres juridiques stables générant des conditions-cadres effectives instables	99
3.1.2	Conditions-cadres effectives détériorées dans le scénario de référence	100
3.1.3	Avantages économiques et financiers liés aux sociétés à statut fiscal spécial dans le statu quo	100
3.1.4	Estimation des conséquences financières dans le scénario de référence	102
3.2	Conséquences financières de la troisième réforme de l'imposition des entreprises	103
3.2.1	Conséquences des mesures de politique fiscale	103
3.2.1.1	<i>Licence box</i> et prise en compte des réserves latentes	103
3.2.1.2	Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne	104
3.2.1.3	Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre	106
3.2.1.4	Adaptation de l'impôt sur le capital	106

3.2.1.5	Adaptation de la réduction pour participations et déduction des pertes illimitée dans le temps	106
3.2.1.6	Impôt sur les gains en capital provenant de titres	107
3.2.1.7	Adaptation de la procédure d'imposition partielle du bénéfice distribué	107
3.2.1.8	Qualité des estimations	108
3.2.2	Conséquences financières pour la Confédération	109
3.2.3	Conséquences financières pour les cantons et les communes	112
3.3	Conséquences économiques	113
3.3.1	Politique fiscale axée sur les objectifs	113
3.3.2	Conséquence pour l'objectif de compétitivité de la place économique	114
3.3.2.1	Abolition du statut fiscal spécial, des sociétés principales et de la <i>Swiss Finance Branch</i>	114
3.3.2.2	Adoption de la <i>licence box</i>	115
3.3.2.3	Prise en compte des réserves latentes	115
3.3.2.4	Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne	115
3.3.2.5	Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre	117
3.3.2.6	Adaptation de la réduction pour participations et déduction des pertes illimitée dans le temps	117
3.3.2.7	Réduction des taux cantonaux d'imposition du bénéfice	119
3.3.2.8	Autres mesures	119
3.3.3	Conséquence pour l'objectif d'efficacité	119
3.3.3.1	Charge fiscale sur les investissements marginaux peu élevée	119
3.3.3.2	Imposition sans incidence sur les décisions des agents économiques	121
3.4	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse et les recommandations internationales	126
3.4.1	Remarques générales	126
3.4.2	Accord de libre-échange de 1972 entre la Confédération suisse et l'UE	127
3.4.3	Recommandations de l'OCDE – plan d'action BEPS	128
3.4.4	Dialogue avec l'UE sur la fiscalité des entreprises	133
3.4.5	Principes de la politique fiscale de l'UE	133
3.4.5.1	Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises	133
3.4.5.2	Interdiction des aides d'Etat	134
3.4.6	Examen de la <i>licence box</i>	134
3.4.6.1	Plan d'action BEPS	134
3.4.6.2	Principes de la politique fiscale de l'UE	135
3.4.7	Examen de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts	135
3.4.7.1	Plan d'action BEPS	135
3.4.7.2	Principes de la politique fiscale de l'UE	136
3.4.8	Examen de la prise en compte des réserves latentes	136
3.4.9	Examen des modifications de la déduction pour participations	136
3.5	Aspects pratiques de l'exécution	137
4	Aspects juridiques	139

4.1	Constitutionnalité	139
4.1.1	Généralités	139
4.1.2	Harmonisation fiscale	139
4.2	Assujettissement au frein à l'endettement	140

Rapport explicatif

1 Grandes lignes du projet

1.1 Situation

1.1.1 Développements internationaux

Depuis le milieu des années 2000, l'imposition des entreprises fait l'objet d'un intérêt brûlant. Ces deux dernières années, la dynamique des initiatives de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), du Groupe des vingt principaux pays industrialisés et émergents (G20) et de l'Union européenne (UE) notamment a connu une forte accélération. En l'occurrence, le projet le plus important et le plus complet est le plan d'action de l'OCDE pour lutter contre l'érosion de la base fiscale et le transfert de bénéfice des multinationales (Base Erosion and Profit Shifting, ci-après BEPS). En substance, les Etats cherchent à limiter la marge de manœuvre des multinationales dans le domaine de la fiscalité des entreprises et à restreindre l'exploitation des faiblesses de la fiscalité internationale. Sont particulièrement visés les revenus de facteurs mobiles et avec eux, les possibilités de planification fiscale qui érodent la base fiscale des Etats et peuvent permettre des charges fiscales très modestes sur les bénéficiaires des entreprises. Ces développements exercent aussi une influence sur la politique fiscale suisse et sur l'acceptation internationale du régime suisse d'imposition des entreprises.

Digression: revenus de facteurs mobiles

Si le lieu où une entreprise ou un groupe réalise ses bénéfices n'est pas déterminé d'emblée, la base de l'impôt sur le bénéfice, c'est-à-dire la différence entre les revenus et les charges qui sert de base de calcul de l'impôt sur le bénéfice est mobile entre les collectivités locales. Cette mobilité peut concerner toute une entreprise ou certaines fonctions au sein d'un groupe. Dans le premier cas, une entreprise choisit le lieu où elle veut s'implanter parmi plusieurs sites. Dans le deuxième cas, un groupe composé de plusieurs sociétés implantées dans différentes collectivités locales décide dans quelle société il exercera les fonctions centrales du groupe.

Les entreprises ou leurs fonctions peuvent être classées sommairement dans quatre segments en fonction de la mobilité de leur base fiscale au plan international.

Le premier segment comprend les entreprises immobilières. Pour celles-ci, la question du lieu d'implantation ne se pose pas parce que ce lieu est fixé d'emblée. C'est le cas notamment lorsque le modèle d'affaires impose une présence sur place pour un contact immédiat avec la clientèle. Il s'agit par exemple de l'artisanat local, mais aussi des établissements actifs au niveau local de grandes entreprises dans le commerce de détail, la banque de détail ou dans les opérations d'assurance pour la clientèle privée ou professionnelle. Les entreprises qui exploitent des ressources naturelles localisées comme les exploitations minières ou les centrales hydroélectriques sont également considérées comme immobilières. Toutefois, la condition de leur immobilité est que leurs coûts incluant les intérêts conformes au marché de leur capital propre soient inférieurs au prix de leurs produits sur le marché de telle manière que l'entreprise opère avec une rentabilité supérieure à la moyenne et dégage

une rente économique. En revanche, les entreprises à la marge, c'est-à-dire celles dont les revenus couvrent juste les coûts de production sont à considérer comme mobiles sur ces marchés.

En soi, des charges fiscales élevées peuvent être imposées à ces entreprises en raison de l'absence de concurrence fiscale. Étant donné qu'en Suisse, la concurrence fiscale joue entre les cantons à une échelle régionale en plus de la concurrence fiscale internationale, il y a également des sociétés mobiles au niveau intercantonal dans le segment des entreprises immobilières au niveau international. Ce fait limite la liberté des cantons pour fixer leurs impôts.

Les trois autres segments comprennent des entreprises ou des activités pour lesquelles se pose en principe la question du lieu de leur implantation. En l'occurrence, divers facteurs de nature fiscale ou non fiscale¹ jouent un rôle dans le choix du site approprié. Ces trois segments peuvent être délimités les uns des autres en fonction de l'ampleur des facteurs fiscaux qui font pencher la balance pour le choix du lieu d'implantation.

Le deuxième segment comprend les entreprises et les activités peu mobiles. Dans ce segment, les aspects fiscaux jouent certes un rôle, mais les facteurs locaux non fiscaux sont nettement plus importants. Il existe une concurrence monopolistique entre les différents lieux d'implantation qui découle de l'ensemble des facteurs locaux dont les collectivités locales sont dotées ou qu'elles ont volontairement agencés politiquement.

Le troisième segment comprend les entreprises et les activités mobiles. Dans ce segment, les aspects fiscaux sont plus importants que dans le deuxième segment, mais certains facteurs locaux non fiscaux demeurent pertinents. L'ensemble des facteurs locaux que la collectivité locale taxatrice peut offrir pour attirer des entreprises mobiles est plus homogène que dans le deuxième segment. La concurrence au niveau des prix ou des impôts est plus intense et les collectivités locales qui satisfont ce segment sont moins nombreuses. C'est pourquoi la concurrence entre ces collectivités présente une structure d'oligopole.

Le quatrième segment comprend les entreprises et les activités très mobiles. Dans ce segment, les facteurs non fiscaux sont relégués au second plan et les aspects fiscaux constituent (pratiquement) le seul critère déterminant le choix d'un lieu d'implantation.

- ¹ Les facteurs non fiscaux importants sont les suivants:
- situation centrale avec d'excellentes dessertes internationales;
 - infrastructure bien aménagée;
 - bon système de formation;
 - plurilinguisme;
 - excellent pôle de recherche;
 - pôle technologique existant;
 - main d'œuvre qualifiée disponible en quantité;
 - souplesse du marché du travail;
 - système bancaire performant;
 - qualité de vie élevée;
 - stabilité politique et paix sociale.

1.1.1.1 Derniers développements au sein de l'OCDE

Sous l'influence du G20, l'OCDE a décidé de lutter contre la réduction et le transfert de bénéfices. Le 19 juillet 2013, elle a publié le plan d'action BEPS qui a été approuvé le 20 juillet 2013 par les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales et par les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 le 13 septembre 2013. Les quinze composantes du plan doivent notamment permettre d'imposer les bénéfices à l'endroit où l'activité économique se déploie, empêcher la planification fiscale agressive et éviter la non-imposition internationale. Les divers groupes de travail au sein desquels la Suisse participe activement ont débuté leurs travaux en automne 2013. Le Comité fiscal de l'OCDE a approuvé les premiers résultats y compris les recommandations relatives à l'adoption de textes législatifs ou l'adaptation de normes juridiques et de pratiques en juin 2014. Ces résultats ont été publiés par l'OCDE le 16 septembre 2014 et les travaux de concrétisation des actions devraient être terminés d'ici à la fin de 2015. Ces résultats devraient ensuite être mis en œuvre.

En novembre 2012, le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables (Forum on Harmful Tax Practices, FHTP) a commencé l'examen des pratiques dommageables identifiées où figurent notamment les régimes d'imposition préférentielle des produits de licence (*licence boxes*) de nombreux Etats européens et six régimes fiscaux suisses² qui constituent également l'essentiel des débats avec l'UE.

Il apparaît qu'au moins les trois régimes fiscaux cantonaux et une pratique relative à l'impôt fédéral sont jugés dommageables par l'OCDE.

Le FHTP s'occupe également des exigences relatives à la substance économique qui doivent fonder une imposition privilégiée par un régime fiscal. Les régimes fiscaux des Etats membres, en premier lieu les *licence boxes*, seront jugés sur la base de critères à élaborer. Le Forum trace en outre un cadre pour l'échange obligatoire et spontané des informations sur les rulings qui vont de pair avec ces régimes. En juin 2014, le Comité fiscal de l'OCDE a approuvé un rapport sur les travaux en cours du FHTP, qui a été publié par l'OCDE le 16 septembre 2014. Le plan d'action BEPS prévoit par ailleurs d'autres démarches comme la définition d'une stratégie pour intégrer d'autres Etats et la possibilité d'adapter ou de compléter le règlement actuel de 1998 concernant les pratiques fiscales dommageables d'ici à 2015.

1.1.1.2 Dialogue avec l'UE

La controverse sur la fiscalité des entreprises pèse sur les relations entre la Suisse et l'UE depuis 2005. En 2007, la Commission européenne a décidé unilatéralement que les régimes fiscaux cantonaux applicables aux sociétés étaient incompatibles avec la disposition sur les aides de l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE de 1972. La Suisse a toujours considéré cette décision comme sans fondement. Une tentative de résoudre ce conflit a échoué en 2009.

Les régimes fiscaux suisses critiqués par l'UE et jugés préjudiciables à la concurrence fiscale concernent i) les sociétés de domicile, ii) les sociétés mixtes, iii) les sociétés holding, iv) la réduction pour participations, v) les établissements de finance-

² Le FHTP examine actuellement les régimes fiscaux suisses concernant: i) les sociétés de domicile, ii) les sociétés mixtes, iii) les sociétés holding, iv) les structures dites «principales», v) les allègements fiscaux accordés dans le cadre de la politique régionale et vi) la *licence box* du canton de Nidwald.

ment, vi) les structures dites «principales» et vii) les allègements fiscaux accordés dans le cadre de la politique régionale³.

En juin 2010, l'UE a proposé à la Suisse d'instaurer un dialogue sur son Code de conduite en matière d'imposition des entreprises (ci-après code de conduite). Ce code constitue un instrument politique interne à l'UE, par lequel les Etats membres s'engagent à lutter contre la concurrence fiscale dommageable en matière d'imposition des entreprises. Sont visées les dispositions et les pratiques fiscales qui entraînent une imposition effective nettement inférieure à l'imposition ordinaire dans l'Etat membre concerné. La Suisse reste expressément attachée à sa souveraineté et à une concurrence fiscale équilibrée et rejette tout engagement en rapport avec le code de conduite de l'UE. La Suisse est cependant disposée à mener des discussions avec l'UE sur les questions controversées et à aborder dans ce cadre les régimes fiscaux entraînant une distorsion, notamment sur ceux qui présentent des aspects d'une imposition privilégiée des bénéficiaires de source étrangère (cantonnement des régimes fiscaux, *ring fencing*). Ces discussions portent également sur les mesures de rétorsion des Etats membres de l'UE. Après consultation des commissions parlementaires compétentes et des cantons, le Conseil fédéral a adopté le mandat relatif au dialogue sur l'imposition des entreprises le 4 juillet 2012 et y a défini trois objectifs:

- préserver et renforcer la compétitivité fiscale de la place économique de la Suisse;
- promouvoir l'acceptation internationale du régime fiscal suisse;
- garantir à la Confédération, aux cantons et aux communes des recettes fiscales suffisantes pour financer les tâches de l'Etat.

Au cours de nombreuses rencontres politiques et techniques avec les services compétents de la Commission de l'UE, la Suisse a défendu fermement son point de vue et a exposé sa position aux Etats membres de l'UE dans le groupe Code de Conduite (groupe CoC) en mai et en novembre 2013. D'après la proposition faite à ce moment, le Conseil fédéral aurait dû s'engager à supprimer rapidement cinq régimes fiscaux⁴ et à aménager d'éventuelles mesures de manière à ce qu'elles correspondent aux normes de l'OCDE généralement reconnues sur le plan international. En contrepartie les Etats membres devaient abandonner les mesures de rétorsion adoptées contre les régimes suisses et renoncer à en adopter de nouvelles durant la période de mise en œuvre (clause dite «stand still»). Les Etats membres ont reconnu les grands progrès réalisés, mais ont émis des réserves notamment en ce qui concerne la renonciation exigée par la Suisse à adopter des mesures de rétorsion. Au cours de sa réunion du 10 décembre 2013, le Conseil pour les Affaires économiques et Financières (conseil ECOFIN) a invité la Commission européenne à poursuivre le dialogue avec la Suisse jusqu'à fin juin 2014. Au terme de nombreux entretiens, les délégués se sont mis d'accord sur une déclaration conjointe sans clause «stand still» ni délais pour la mise en œuvre de la réforme du régime suisse d'imposition des entreprises au cours du premier semestre de 2014. Elle consigne l'intention du Conseil fédéral d'abroger les cinq régimes fiscaux cantonaux dans le cadre de la troisième réforme

³ Les allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale font l'objet de discussions techniques entre le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche et la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne.

⁴ À savoir les régimes concernant: i) les sociétés de domicile, ii) les sociétés mixtes, iii) les sociétés de holding, iv) les structures dites «principales» et v) les établissements de financement.

de l'imposition des entreprises et d'axer les nouvelles mesures prises sur les normes internationales de l'OCDE. En contrepartie, les mesures de rétorsion des Etats membres de l'OCDE contre un régime devront être abrogées dès que ce régime est supprimé. Le Conseil de l'UE a approuvé cette déclaration le 20 juin 2014 et le Conseil fédéral a donné mandat de la parapher le même jour. La déclaration commune a été paraphée le 1^{er} juillet 2014 et le Conseil fédéral doit encore de prononcer sur sa signature.

1.1.1.3 Développements au sein de l'UE

Lors de sa réunion du 10 décembre 2013, le Conseil ECOFIN a chargé le groupe CoC d'examiner toutes les *licence boxes* appliquées dans l'UE, y compris celles qui avaient déjà été examinées auparavant. Ce groupe doit vérifier qu'elles respectent toutes le principe de l'égalité de traitement et qu'elles tiennent compte des développements au niveau international, en particulier du projet BEPS de l'OCDE.

D'après la législation de l'UE, des mesures fiscales peuvent aussi constituer des aides d'Etat prohibées. L'UE et non pas ses Etats membre est compétente pour en juger et la Commission européenne dispose de compétences étendues dans ce domaine. Des enquêtes concernant les pratiques des Etats membres de l'UE relatives aux aides d'Etat sont régulièrement menées au sein de l'UE. En plus des travaux du groupe CoC, la Commission européenne mène des recherches dans ce contexte pour savoir si les *licence boxes* peuvent constituer des aides d'Etat prohibées. Le 11 juin 2014, elle a ouvert en outre des enquêtes approfondies en relation avec la pratique des *rulings* dans trois cas spécifiques visant à déterminer si les décisions des autorités fiscales relatives à l'imposition des entreprises respectent les règles de l'UE sur les aides d'Etat⁵.

1.1.2 Droit fiscal en vigueur

L'impôt sur le bénéfice est l'impôt le plus important pour le choix du lieu d'implantation d'une entreprise. En Suisse, il est perçu par la Confédération, les cantons et les communes. Alors que la détermination du bénéfice imposable suit dans une large mesure des règles uniformes fixées par la loi sur l'harmonisation des impôts (LHID)⁶, les cantons peuvent fixer librement le taux de l'impôt. La charge fiscale effective de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération, des cantons et des communes varie entre 12 et 24 %.

La détermination du bénéfice imposable repose sur le principe de «l'autorité du bilan» d'après lequel le bénéfice imposable correspond au bénéfice déterminé par le droit commercial, sous réserve des normes correctives prescrites explicitement dans la législation fiscale. L'extrême simplicité administrative de la détermination du bénéfice imposable par rapport à d'autres Etats et, par la même occasion, de la déclaration d'impôt, constitue un avantage fondamental de ce principe.

Pour les décisions relatives à leur implantation ou à leurs investissements, d'autres types d'impôts sont également importants pour les entreprises, notamment l'impôt

⁵ IP/14/663.

⁶ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), RS 642.14.

sur le revenu des personnes physiques et les «impôts accessoires» tels l'impôt anticipé et les droits de timbre de la Confédération et l'impôt sur le capital des cantons.

1.1.2.1 Régimes fiscaux cantonaux

Les trois régimes fiscaux cantonaux en faveur des sociétés holding et des sociétés de gestion réglés à l'art. 28 LHID dérogent au principe de l'autorité du bilan. Ils concernent exclusivement les impôts cantonaux et sont contraignants pour l'ensemble des cantons. Pour l'impôt fédéral direct (IFD) en revanche, l'imposition obéit aux règles ordinaires applicables à toutes les sociétés.

Les sociétés holding se caractérisent par le fait que leur activité principale consiste en la détention à long terme et l'administration de participations. Elles n'exercent pas d'activité commerciale en Suisse. Elles n'acquittent pas d'impôt sur le bénéfice au plan cantonal, hormis sur le produit de propriétés immobilières suisses. Les sociétés d'administration n'exercent aucune activité commerciale en Suisse et n'assument que des fonctions de gestion, ou alors leur activité commerciale en Suisse n'a qu'une importance mineure. Les premières sont désignées par sociétés de domicile, les secondes par sociétés mixtes. Ces sociétés de gestion acquittent un impôt réduit sur le bénéfice au niveau cantonal.

Ces régimes ont principalement pour but d'offrir, pour certaines activités mobiles, une charge fiscale qui soit concurrentielle à l'échelle internationale. La charge fiscale effective est comprise suivant la situation entre 7,8 et environ 12 %. Les activités typiques développées dans ces sociétés sont la détention de participations, les fonctions centralisées d'un groupe, les services intra-groupes, le financement, la gestion de biens immatériels et le commerce international de gros.

Les régimes fiscaux cantonaux permettent à tous les cantons, y compris ceux qui appliquent un taux d'imposition du bénéfice relativement élevé, de faire jeu égal dans la compétition internationale pour attirer de telles sociétés. Ils permettent également de tempérer la concurrence fiscale intercantonale, en ce sens que les différences de charge entre les cantons sont relativement faibles pour les sociétés bénéficiant d'un tel régime.

Les régimes fiscaux cantonaux sont fortement contestés au niveau international et seront supprimés par la présente réforme. Cette suppression n'a pas d'incidence sur l'impôt fédéral direct. En revanche, la suppression d'un régime fiscal cantonal a des incidences graves sur les impôts cantonaux et communaux, car elle a pour effet d'assujettir les sociétés concernées à l'imposition ordinaire. Il en résulte une charge fiscale indirecte (au niveau de l'impôt sur le bénéfice) sur les réserves latentes de ces sociétés. Si ces réserves latentes sont réalisées par la suite, elles sont en effet imposées à hauteur du taux cantonal de l'impôt ordinaire sur le bénéfice.

Le droit en vigueur connaît déjà de tels cas de passage d'une imposition privilégiée à une imposition ordinaire. Pour des raisons liées à la systématique fiscale, il est justifié de déclarer les réserves latentes constituées ou générées pendant que la société bénéficiait d'une imposition privilégiée et de les inscrire dans le bilan fiscal cantonal lors du changement de régime vers une imposition ordinaire, ce qui entraîne des conséquences fiscales à hauteur de la quote-part déjà imposable précédemment. La déclaration doit être faite durant la dernière période fiscale pour laquelle la société a bénéficié d'un régime fiscal. L'estimation des réserves latentes suit les règles générales reconnues. Les réserves latentes ainsi déclarées peuvent être amor-

ties les années suivantes. Le Tribunal fédéral garantit également ce traitement fiscal des réserves latentes dans la mesure où, de manière symétrique, les éventuelles pertes subies durant la période au cours de laquelle la société bénéficiait d'un régime fiscal cantonal ne sont pas prises en compte.

1.1.2.2 Imposition de la société principale

Les groupes opérant au niveau international réunissent souvent leurs structures en de plus grandes unités et centralisent au niveau d'une société principale les fonctions, les responsabilités et les risques au sein du groupe selon le genre de produits ou selon les marchés. Si cette société principale se trouve en Suisse, une répartition fiscale favorable est entreprise en fonction de la société de distribution sise à l'étranger conformément à une pratique publiée⁷ de l'Administration fédérale des contributions (AFC) relative à l'impôt fédéral direct. Suivant les circonstances, le bénéfice ainsi attribué à l'étranger n'y est pas imposé. Pour ce qui est des impôts cantonaux, les sociétés principales sont pour la plupart imposées comme des sociétés mixtes. En fin de compte, la charge effective de l'impôt sur le bénéfice se monte aux environs de 5 %.

1.1.2.3 Swiss Finance Branch

La «Swiss Finance Branch» est une autre particularité suisse. En l'occurrence, un loyer est concédé à la société de financement dont le siège est à l'étranger pour le capital mis à la disposition de l'établissement suisse. Cette concession se base sur une pratique (non publiée) de l'AFC et des autorités fiscales cantonales. Elle donne lieu à une charge effective de l'impôt sur le bénéfice de l'ordre de 2 à 3 %.

1.1.2.4 Réduction pour participations

La réduction pour participations (art. 69 s de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct⁸ [LIFD], art. 28, al. 1, 1^{bis} et 1^{er}, LHID) sert à éviter des charges multiples dans les relations internes d'un groupe. Ces charges multiples indésirables fiscalement se forment lorsqu'une filiale distribue un dividende déjà imposé en tant que bénéfice à sa société mère, dividende qui est imposé ensuite comme revenu auprès de celle-ci et enfin auprès des actionnaires qui le reçoivent. Dans cet exemple, la réduction pour participations déploie ses effets à l'échelon de la société mère et entraîne pour celle-ci une réduction de l'impôt sur le bénéfice.

Dans le droit en vigueur, le montant de l'impôt est réduit en fonction du rapport entre le rendement net des participations et le bénéfice net total. On parle dans ce contexte d'exonération indirecte du rendement des participations.

Le concept de la réduction pour participations, l'élimination des charges multiples, est reconnu au plan international.

⁷ Circulaire de l'AFC n° 8 Répartition fiscale internationale des sociétés principales.

⁸ RS 642.11

1.1.2.5 Allègements fiscaux

Les communes, les cantons et la Confédération peuvent accorder des allègements fiscaux aux entreprises nouvelles. En l'occurrence, une réorientation importante de l'activité de l'entreprise est assimilée à une nouvelle création.

D'après la LHID, les cantons peuvent prévoir des allègements fiscaux aux niveaux cantonal et communal pendant dix au plus en faveur des entreprises qui servent les intérêts économiques du canton.

Au niveau fédéral, la loi sur la politique régionale⁹ détermine le champ d'application des allègements fiscaux. Ces allègements peuvent être accordés pour des projets qui remplissent une série de conditions, à savoir la création ou la réorientation d'emplois, la réalisation dans des régions à faibles structures et l'accord d'un allègement fiscal par le canton concerné¹⁰.

1.1.3 Droit international comparé

La troisième réforme de l'imposition des entreprises a notamment pour but de renforcer la compétitivité de la Suisse dans la compétition internationale. C'est pourquoi il faut connaître les charges fiscales dans les pays concurrents.

⁹ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale, RS 901.0.

¹⁰ Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et la Conférence des chefs des Départements cantonaux de l'économie publique ont lancé un processus conjoint de perfectionnement conceptuel de la nouvelle politique régionale et ont fait élaborer un rapport de base. Les enseignements de ce rapport entreront dans le message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019 qui devrait être présenté à l'Assemblée fédérale en 2015.

Tableau 1: charge fiscale statutaire (en %) de l'impôt sur le bénéfice des entreprises assujetties au barème ordinaire en 2014 dans différents pays

Pays	Taux	Pays	Taux	Pays	Taux
Bulgarie	10,00	Finlande	20,00	Canada	26,50
Suisse, minimum, Meggen LU	11,48	Croatie	20,00	Norvège	27,00
Irlande	12,50	Russie	20,00	Nouvelle-Zélande	28,00
Liechtenstein	12,50	Estonie	21,00	Luxembourg	29,22
Chypre	12,50	Grande-Bretagne	21,00	Allemagne	29,58
Lettonie	15,00	Suède	22,00	Australie	30,00
Lituanie	15,00	Slovaquie	22,00	Espagne	30,00
Roumanie	16,00	Portugal	23,00	Italie	31,40
Hongkong	16,50	Corée, République	24,20	France	33,33
		Suisse, maximum, diverses communes			
Singapour	17,00	GE	24,43	Belgique	33,99
Slovénie	17,00	Danemark	24,50	Malte	35,00
Pologne	19,00	Pays-Bas	25,00	Japon	35,64
Tchéquie	19,00	Autriche	25,00	USA	40,00
Hongrie	19,00	Grèce	26,00		

Source: KPMG

Le *tableau 1* montre que la Suisse est très bien positionnée dans l'ensemble pour ce qui est de la charge statutaire de l'impôt sur le bénéfice. Les taux d'imposition statutaires ne sont cependant que peu significatifs pour la concurrence fiscale internationale et ne jouent un rôle que dans les relations transfrontières. En revanche, les taux d'imposition effectifs qui ne tiennent pas seulement compte du taux d'imposition statutaire, mais aussi de la définition de l'assiette de l'impôt sur le bénéfice et de la charge des impôts accessoires (par ex. impôt sur le capital, droit de timbre d'émission) sont très importants pour les entreprises. La charge fiscale moyenne effective est en effet déterminante pour le choix d'un groupe d'implanter une société ou un établissement.

Tableau 2: charge fiscale moyenne effective (en %) des entreprises assujetties au barème ordinaire dans les chefs-lieux des cantons ou dans le centre économique d'un pays en 2013

Lieu	Taux	Lieu	Taux	Lieu	Taux
Hongkong	9,9	SG	14,4	Copenhague	22,1
AR	10,0	Ljubljana	15,1	Vienne	22,4
NW	10,1	Singapour	15,6	Péking	23,3
LU	10,2	Prague	16,2	Londres	23,8
OW	10,8	Varsovie	17,0	Milan	24,6
SZ	11,3	BE	17,2	Bruxelles	24,7
UR	11,9	ZH	17,5	Luxembourg	24,8
ZG	12,2	Budapest	18,9	Oslo	25,7
GL	13,0	Stockholm	18,9	Munich	29,3
GR	13,1	BS	19,6	Madrid	31,2
TG	13,2	Bratislava	19,7	Paris	32,5
SH	13,5	Amsterdam	20,9	New York	41,1
Dublin	14,1	Helsinki	21,7		
Source: ZEW / BAK Basel					

Quelques cantons se placent en tête aussi dans la compétition internationale relative à la charge fiscale effective (cf. tableau 2). Toutefois, dans la compétition internationale, l'utilisation ciblée de systèmes fiscaux différents par des multinationales et les réglementations spéciales pour les revenus mobiles jouent un grand rôle à côté de la charge fiscale ordinaire.

Dans le premier cas, des multinationales cherchent à structurer les activités du groupe de manière à atteindre une non-imposition internationale au moyen de la planification fiscale. Le paiement de redevances de licence par les sociétés du groupe à une entreprise associée qui n'est pas assujettie à l'impôt en est un exemple. L'entreprise associée distribue ensuite ces redevances à sa société mère sous forme de dividendes qui ne sont pas imposés auprès de la société mère.

Souvent, les réglementations particulières appliquées aux revenus mobiles ne sont pas réglées dans la législation des pays concernés, mais sont convenues directement avec les entreprises dans des décisions fiscales préalables (rulings)¹¹. Cette pratique empêche la réalisation d'une présentation vérifiable de ces réglementations spéciales. En revanche, on peut clairement vérifier que le modèle de base de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts est appliqué en Belgique et au Liechtenstein. Par ailleurs, les diverses *licence boxes* des Etats membres de l'UE sont également assez bien connues (cf. tableau 3).

¹¹ L'OCDE définit la notion de ruling de la manière suivante: tout conseil, tout renseignement ou tout acte adressé par une autorité fiscale à un contribuable ou à un groupe spécifique de contribuables relatif à la situation fiscale de ces personnes auquel ces personnes peuvent se fier.

Tableau 3: divers modèles de licence box dans un choix de pays

	Belgique	Liechtenstein	Luxembourg	Pays-Bas	Espagne	Royaume-Uni
Biens immatériels (BI) protégés	Aucune définition particulière / référence au manuel de Frascati publié par l'OCDE avec restrictions	Brevets, marques, échantillons, logiciels	Brevets, marques, logiciels, noms de domaine, modèles, dessins	Brevets et autres biens immatériels avec un «Dutch R&D Certificate»	Brevets, modèles, plans, formules, procédés	Brevets et divers certificats de protection complémentaires
Charge fiscale effective	6,8 %	2,5 %	5,84 %	5 %	15 %	10 %
Traitement de la charge liée à la R&D	La charge peut être entièrement déduite ou amortie sur trois ans	La charge réduit les revenus privilégiés dans la <i>licence box</i>	La charge réduit les revenus privilégiés dans la <i>licence box</i>	La charge réduit les revenus privilégiés dans la <i>licence box</i>	La charge est entièrement déductible	Imposition résiduelle (v. ch. 1.2.3.2)
Réduction aussi pour les BI acquis ?	Oui, si développement ultérieur en Belgique	Oui	Oui, sauf sociétés d'un groupe	Oui, si développement ultérieur aux Pays-Bas	Non	Oui, si développement ultérieur au Royaume-Uni
Utilisation propre du BI ?	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Formes juridiques privilégiées	Toutes les entreprises et succursales	Toutes les entreprises	Personnes morales	Toutes les entreprises	Toutes les entreprises et succursales	Toutes les sociétés et les indépendants

Présentation à l'aide des articles suivants: PIETER VAN DEN BERGHE / PATRICK L. KELLEY, New Patent Deduction in Belgium: A Powerful Incentive, Bulletin for international taxation, août / septembre 2008. p. 374 ss; Royaume-Uni, Finance Act 2012, chapitre 14; EDUARD SPORKEN / EDWIN GOMMERS, The Patents Box: Approved and Implemented in the Netherlands, International transferpricing journal, mai/juin 2007, p. 198 ss; FRANK MUNTENDAM / JOSE CHIARELLA, New Luxembourg Tax Regime for Intellectual Property Income, European Taxation, mai 2008, p. 223 ss; JEANINE BLUMER / GÜNTER SCHÄUBLE, IP-Box in Nidwalden – Ein Steilpass für andere Kantone und den Bund, ST 10/10, p. 711 ss; THOMAS HOSP / MATTHIAS LANGER, Standortvorteil Liechtenstein: Welche Chancen bietet Liechtenstein ab 2011 dem internationalen Investor?, StR 7-8/2011, p. 550 ss; KPMG, R&D incentives and services Adding value across Europe, Middle East and Africa (EMEA), novembre 2012; COMMISSION EUROPEENNE, aide d'Etat N 480/2007 - Espagne – The reduction of tax from intangible assets, C(2008)467 final; CLAUDIA PRENDINA DUTLER, IP-Boxen in Europa Ein Blick über die Grenze auf die europäischen Entwicklungen bei der Besteuerung von Immaterialgüterrechten, FSrR 2013/2, p. 135 ss.

1.1.4 Importance financière des impôts des entreprises

Le régime actuel d'imposition des entreprises revêt une grande importance du point de vue du rendement de l'impôt car les sociétés jouissant d'un régime fiscal cantonal fournissent une contribution importante au financement des tâches publiques aussi bien sur les plans cantonal et communal que sur le plan fédéral.

Tableau 4: estimation des recettes annuelles cantonales et communales (en millions de francs) provenant de l'impôt sur le bénéfice et des parts des sociétés au produit annuel de l'impôt sur le bénéfice des cantons et des communes, par régime, y compris la part cantonale des personnes morales à l'IFD, moyenne des années 2008 à 2010

	A Sociétés assujetties au barème ordinaire	B Sociétés à régime spécial selon l'art. 28 LHID	A+B Total	C Part des sociétés assujetties au barème ordinaire	D Part des sociétés à régime spécial selon l'art. 28 LHID
ZH	1830,4	148,6	1979,0	92,5 %	7,5 %
BE	677,8	54,3	732,1	92,6 %	7,4 %
LU	249,2	35,8	285,1	87,4 %	12,6 %
UR	16,2	0,4	16,6	97,5 %	2,5 %
SZ	64,3	26,2	90,5	71,1 %	28,9 %
OW	15,5	0,8	16,4	95,0 %	5,0 %
NW	16,9	3,4	20,3	83,1 %	16,9 %
GL	16,9	2,8	19,7	85,8 %	14,2 %
ZG	224,6	233,7	458,3	49,0 %	51,0 %
FR	162,6	28,5	191,2	85,1 %	14,9 %
SO	255,0	5,6	260,6	97,9 %	2,1 %
BS	331,5	455,6	787,1	42,1 %	57,9 %
BL	145,2	90,9	236,2	61,5 %	38,5 %
SH	56,2	43,0	99,2	56,6 %	43,4 %
AR	20,5	1,3	21,8	93,8 %	6,2 %
AI	4,8	0,9	5,7	84,8 %	15,2 %
SG	355,3	32,2	387,5	91,7 %	8,3 %
GR	175,7	10,1	185,7	94,6 %	5,4 %
AG	610,9	8,3	619,2	98,7 %	1,3 %
TG	106,8	2,6	109,4	97,6 %	2,4 %
TI	419,9	137,5	557,4	75,3 %	24,7 %
VD	708,2	284,4	992,6	71,4 %	28,6 %
VS	196,3	1,5	197,8	99,3 %	0,7 %
NE	151,0	65,5	216,5	69,8 %	30,2 %
GE	902,2	416,9	1319,1	68,4 %	31,6 %
JU	48,3	4,4	52,7	91,7 %	8,3 %
CH	7762,2	2095,1	9857,3	78,9 %	21,1 %

Ces chiffres ne comprennent que les effets directs sur le produit de l'impôt sur le bénéfice. S'y ajoutent les effets indirects et les effets induits (par ex. le produit de l'impôt sur le bénéfice des entreprises de sous-traitance ou les impôts sur le revenu des employés, cf. ch. 3.1).

De plus, les régimes fiscaux cantonaux jouent un grand rôle dans le calcul du potentiel de ressources dans le cadre de la péréquation financière nationale (cf. ch. 1.2.3).

Les recettes de la Confédération (impôt fédéral direct) provenant des sociétés jouissant d'un régime fiscal cantonal ont totalisé en moyenne annuelle quelque 3,6 milliards de francs (y. c. la part cantonale) entre 2008 et 2010, ce qui correspond à près de 50 % du produit total de l'imposition des bénéficiés.

Ces chiffres montrent l'importance capitale de la troisième réforme de l'imposition des entreprises non seulement pour la politique fiscale, mais aussi pour la politique budgétaire. Au vu des développements internationaux, le maintien du statu quo ne constitue pas une option réaliste: la baisse de la sécurité juridique et de la planification pour les entreprises se traduirait par une érosion de la compétitivité fiscale et altérerait nettement le rendement de l'imposition des entreprises. Dans ce contexte, il est important de comparer les conséquences de la troisième réforme de l'imposition des entreprises non seulement avec la situation actuelle, mais aussi avec un scénario sans réforme (cf. ch. 3.1).

1.1.5 Importance économique des sociétés bénéficiant d'un régime fiscal cantonal

Le tableau suivant renseigne sur l'importance économique des sociétés à régime fiscal spécial. Leur part aux recettes fiscales est importante avec 48,3 % pour la Confédération et 21,1 % pour les cantons et les communes. De même, leur part aux dépenses de recherche et de développement (R&D) estimée à 44,8 % est considérable. Cette part comprend la R&D effectuée pour la majeure partie dans ces sociétés (intramuros) et celle d'une moindre mesure confiée à des tiers (extramuros). La part de 4,3 % des sociétés à régime spécial aux dépenses de personnel (et donc à l'emploi) paraît moins importante à première vue, mais correspond tout de même à un nombre d'emplois directs de l'ordre de 150 000 à 180 000. Il faut aussi prendre en compte l'implantation des sociétés à régime spécial dans un groupe, ce qui contribue aussi, par des conditions d'implantation attrayantes, à la création de valeur et d'emplois dans les sociétés du groupe assujetties à l'imposition ordinaire en Suisse. Enfin, les sociétés à régime spécial provoquent directement et induisent des effets sur la création de valeur et l'emploi par l'intermédiaire de leurs sous-traitants assujettis à l'imposition ordinaire et des dépenses de consommation de leurs employés.

Tableau 5: estimation de la part des sociétés aux recettes fiscales, aux dépenses pour le personnel et aux dépenses pour la recherche et le développement en fonction du régime fiscal, moyenne des années 2008 à 2010

	A Sociétés assujetties au barème ordinaire	B Sociétés à régime spécial selon l'art. 28 LHID
Recettes fiscales		
- Confédération	51,7 %	48,3 %
- Cantons et communes	78,9 %	21,1 %
Dépenses pour le personnel	95,7 %	4,3 %
Dépenses pour la recherche et le développement (intra et extramuros)	55,2 %	44,8%
Source: AFC		

1.1.6 Travaux accomplis

1.1.6.1 Organisation de projet troisième réforme de l'imposition des entreprises

En novembre 2008 déjà, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de préparer un projet de troisième réforme de l'imposition des entreprises. Les éléments de réforme contenus dans ce projet ne suffisaient cependant pas à rétablir l'acceptation internationale du régime suisse d'imposition des entreprises. C'est pourquoi, en juin 2012, le Conseil fédéral a chargé le DFF de poursuivre ses travaux en vue de présenter des mesures relatives au régime d'imposition des entreprises en collaborant avec les cantons et en consultant les milieux économiques intéressés.

Avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), le DFF a alors mis sur pied une organisation de projet paritaire dont la mission consistait à élaborer des propositions susceptibles de concilier au mieux l'attrait fiscal de la Suisse, le rendement financier de l'impôt et l'acceptation internationale.

L'organisation de projet a conçu ensuite une stratégie pour la troisième réforme de l'imposition des entreprises et a proposé l'adoption ou l'examen d'une série de mesures fiscales. Elle a constaté en outre que l'impact financier de la réforme devait être réparti de manière équilibrée entre les collectivités étatiques au moyen de mesures de compensation verticales. Enfin, elle a examiné et proposé des mesures concernant la péréquation actuelle des ressources et le financement de ces mesures au niveau de la Confédération.

Par arrêté du 18 décembre 2013, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de l'organisation de projet et a chargé le DFF de procéder à une consultation des cantons sur cette base.

Par arrêté du 30 avril 2014, le Conseil fédéral a pris connaissance du résultat de la consultation des cantons sur le rapport de l'organisation de projet.

1.1.6.2 Rapport et recommandations de l'organisation de projet

Le rapport de l'organisation de projet relève que la fiscalité des entreprises constitue un sujet brûlant de l'intérêt politique au niveau international. La non-imposition au plan international et les transferts de capitaux mobiles sont particulièrement visés. L'OCDE et l'UE stigmatisent les Etats dont les régimes fiscaux se fondent sur le modèle «no or low taxation». C'est pourquoi la Suisse subit des pressions en raison des régimes fiscaux cantonaux pour les sociétés de holding, les sociétés de domicile et les sociétés mixtes, de l'imposition de la société principale et de la pratique à l'égard des établissements stables financiers (Swiss Finance Branch). Pour la Confédération et les cantons, *l'importance financière et économique* des régimes fiscaux cantonaux est cependant considérable. Si les régimes fiscaux cantonaux doivent disparaître par manque d'acceptation au plan international, il faut s'attendre à un affaiblissement de la compétitivité internationale de la Suisse, à un renforcement de la concurrence fiscale internationale et au risque d'une perte substantielle de recettes fiscales et d'emplois. Dès lors, l'organisation de projet juge indispensable qu'une éventuelle suppression des régimes fiscaux cantonaux et d'autres pratiques régle-

mentées soit *compensée par des mesures ciblées*. C'est pourquoi elle préconise une *orientation de la politique fiscale* comportant trois éléments:

- l'introduction de nouvelles réglementations applicables aux revenus provenant de certaines activités mobiles;
- l'abaissement des taux cantonaux d'imposition du bénéfice;
- la suppression de certaines charges fiscales dans l'intention de renforcer globalement l'attrait économique de la Suisse.

Les nouvelles réglementations applicables aux revenus provenant d'activités mobiles doivent en l'occurrence répondre cumulativement aux critères suivants:

- elles sont conformes aux normes de l'OCDE généralement reconnues sur le plan international, ne comportent pas d'élément d'imposition sélective (cantonement des régimes fiscaux) et ne visent pas une non-imposition internationale;
- elles sont par ailleurs justifiées au regard de la systématique fiscale ou se fondent sur des réglementations appliquées de manière avérée par un Etat membre de l'OCDE. Pour garantir l'acceptation de ces réglementations, il convient en outre de tenir compte de la politique de l'UE en matière de fiscalité.

Sur la base de ces critères, l'organisation de projet a étudié diverses réglementations et préconise dans son rapport l'introduction d'une *licence box* au niveau des impôts cantonaux qui s'apparente à une solution couronnée de succès dans un Etat membre de l'OCDE. Elle propose en outre de poursuivre l'examen d'un modèle d'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts avec une déduction des intérêts notionnels limitée aux fonds propres supérieurs à la moyenne.

Ces réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles doivent permettre à la Suisse de rester fiscalement attrayante pour une part substantielle de ces revenus. L'organisation de projet est consciente du fait que de nouvelles réglementations devront le cas échéant être vérifiées à la lumière des développements dynamiques au plan international. Mais, simultanément, elle estime qu'à l'heure actuelle, renoncer à de telles réglementations ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé. En outre, elle préconise de maintenir le niveau actuel de l'harmonisation formelle des impôts directs.

Par ailleurs, les cantons peuvent décréter, s'ils l'estiment nécessaire, une baisse de leur impôt sur le bénéfice afin de préserver leur compétitivité. En l'occurrence, plus les nouvelles réglementations seront limitées, plus la baisse du taux de l'impôt cantonal sur le bénéfice gagnera en importance. La décision d'abaisser cet impôt relève de l'autonomie cantonale.

Afin de renforcer l'attrait économique de la Suisse, il s'agit en outre d'examiner la possibilité de supprimer certaines charges fiscales. La discussion porte notamment sur la suppression du droit d'émission sur les fonds propres et des adaptations des impôts cantonaux sur le capital.

L'organisation de projet est d'avis que la charge financière de la réforme doit être répartie de manière équilibrée: par des *mesures de compensation verticales*, la Confédération doit donner aux cantons une marge de manœuvre politique afin d'amortir les diminutions de recettes qui vont de pair avec une baisse du taux de leur impôt sur le bénéfice. Ces mesures doivent empêcher que les cantons qui n'ont pas

la capacité d'absorber les charges financières de la réforme perdent de leur compétitivité et que la Confédération perde du même coup des recettes fiscales importantes.

L'ampleur des mesures financières de compensation verticale de la Confédération dépend de l'agencement des mesures de politique fiscale: plus les nouvelles réglementations sont restrictives (et donc plus le taux des impôts cantonaux sur le bénéfice doit être abaissé pour garder des bases d'imposition mobiles), plus la participation de la Confédération par l'intermédiaire de mesures financières de compensation verticale doit être élevée. L'organisation de projet défend cependant l'avis que les cantons doivent fournir un effort comparable à celui de la Confédération pour supporter la charge financière de la réforme. L'aménagement concret de ces mesures ne doit pas ignorer l'autonomie fiscale cantonale ni fausser la concurrence fiscale entre les cantons. Les mesures qui entrent en considération sont en particulier des mesures de compensation directes, comme une augmentation de la part des cantons aux recettes fédérales ou indirectes, comme des dégrèvements en faveur des entreprises au niveau de la Confédération.

Dans le nouveau contexte fiscal, la *péréquation financière* doit encore permettre une concurrence fiscale loyale entre les cantons. Suite à la réforme de l'imposition des entreprises, des adaptations du système de péréquation des ressources seront nécessaires afin de refléter les nouvelles réalités fiscales. L'organisation de projet recommande de pondérer, dans la péréquation des ressources, tous les bénéfices des entreprises en fonction de leur exploitation fiscale. Bien que les différences cantonales en matière de capacité financière s'en trouvent mieux illustrées que par une simple révision du système actuel des facteurs bêta, cette adaptation ne sera guère possible sans modification des versements compensatoires cantonaux.

La Confédération et les cantons devront compenser l'augmentation des charges qu'implique la troisième réforme de l'imposition des entreprises pour éviter que leurs finances ne s'en trouvent déséquilibrées. À l'échelon de la Confédération, la question du financement compensatoire de ces charges doit se fonder sur les principes suivants:

- ce financement doit faire partie de la troisième réforme de l'imposition des entreprises;
- si la troisième réforme de l'imposition des entreprises provoque une importante charge supplémentaire sur les finances fédérales, son financement doit aussi comporter des éléments substantiels au niveau des recettes;
- la compensation au niveau des dépenses ne doit pas être combinée à des réformes structurelles fondamentales ou à des transferts de charges aux cantons.

En raison de sa durée, le processus législatif ordinaire en Suisse permet à la Confédération et aux cantons d'aborder le financement de la réforme suffisamment tôt et de réduire ainsi la nécessité de procéder à des coupes sombres dans leur budget au moment de l'entrée en vigueur de la réforme.

1.1.6.3 Résultats de la consultation

Les cantons approuvent fondamentalement les mesures fiscales proposées par l'organisation de projet. Tous les cantons qui ont pris part à la consultation sont notamment d'accord avec la suppression par la Suisse des régimes fiscaux cantonaux pour les sociétés holding, les sociétés de domicile et les sociétés mixtes au vu

des développements au niveau international. La majorité d'entre eux estime aussi que les mesures fiscales proposées sont de nature à renforcer l'attrait de la Suisse dans un contexte international modifié. Les cantons estiment en majorité qu'il faut approfondir l'examen d'une *licence box* et qu'il faut l'introduire rapidement. En l'occurrence il faut aussi examiner l'introduction d'une telle *box* au niveau de la Confédération. Pour quelques cantons, seule la baisse des taux cantonaux d'imposition du bénéfice constitue une mesure efficace pour préserver l'attrait de la place suisse. La prise en compte des réserves latentes est aussi considérée comme une mesure prioritaire. En revanche, les cantons jugent l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts de manière critique. Ils craignent essentiellement que cette mesure génère des effets d'aubaine trop élevés et que son acceptation au plan international est incertaine. De même, une majorité des cantons doute de l'utilité des adaptations concernant la réduction pour participations. Les autres mesures de politique fiscale (suppression du droit d'émission sur le capital propre, transformation de l'impôt anticipé, allègements relatifs à l'impôt sur le capital, taxe au tonnage, imputation forfaitaire d'impôt) ne sont pas prioritaires pour la grande majorité des cantons.

Les cantons approuvent fondamentalement les mesures de compensation verticales de la Confédération en vue de leur procurer une marge de manœuvre financière en vue d'abaisser leurs barèmes d'imposition du bénéfice. Pour ce qui est de l'agencement concret de la compensation, la consultation montre que la préférence est donnée à une adaptation de la répartition des recettes entre la Confédération et les cantons.

Tous les cantons reconnaissent la nécessité d'ajuster la péréquation financière nationale dans le cadre de la réforme. Toutefois, une majorité d'entre eux préconise l'examen d'autres modèles que la pondération en fonction de l'exploitation fiscale relative proposée dans le rapport.

Tous les cantons qui ont donné leur avis sont d'accord avec les principes relatifs au financement postulés dans le rapport final. En revanche, les cantons rejettent majoritairement une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée. Par contre, une majorité d'entre eux estime que l'introduction d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur des titres mérite d'être examinée.

1.2 Orientation générale de la réforme

1.2.1 Objectifs de la réforme

Les développements au plan international exposés au ch. 1.1.1, notamment au niveau de l'OCDE et du G20, influencent la situation à prendre en compte pour la troisième réforme de l'imposition des entreprises de la manière suivante:

- L'OCDE cherche à développer de nouvelles normes internationales ou à actualiser des normes existantes régissant la fiscalité des entreprises. Il faut partir de l'idée que l'application de certaines normes ne sera pas laissée au bon vouloir des Etats membres, mais que l'OCDE imposera leur respect avec l'aide du G20, de la même manière que pour les normes concernant l'échange de renseignements. La marge de manœuvre des législateurs nationaux en sera réduite, aussi pour le législateur suisse.
- Avec le lancement du projet BEPS, l'OCDE a pris la main au niveau international. C'est pourquoi les critères développés par l'UE en matière de fis-

calité des entreprises ont pour le moment perdu de leur importance pour la Suisse, qui n'est pas membre de l'UE.

- L'importance des relations bilatérales avec les Etats membres de l'UE, en particulier avec l'Allemagne, la France et l'Italie, demeure Toutefois, inchangée.
- Le projet BEPS a globalement pour but d'élargir la base de calcul en limitant les régimes fiscaux compris au sens large. Un tel développement aurait pour conséquence que l'importance du taux ordinaire d'imposition du bénéficiaire serait plus grande pour la compétitivité au plan international qu'elle ne l'est aujourd'hui. Il ouvre par la même occasion une marge de manœuvre aux Etats pour abaisser le taux d'imposition du bénéficiaire. Un tel développement peut être jugé positivement pour la place suisse car, dans l'ensemble, la Suisse présente déjà de faibles taux d'imposition et qu'elle est bien positionnée dans une compétition concernant les taux d'imposition. Toutefois, ce développement exercerait une pression sur les cantons pratiquant des taux d'imposition relativement élevés.
- En revanche, des efforts en vue de limiter la compétition par l'intermédiaire des taux d'imposition seraient préjudiciables pour la place suisse. La Suisse devrait donc éviter d'encourager ces efforts en maintenant ses taux d'imposition statutaires à un niveau comparable à celui de ses principaux concurrents (par ex. 12,5 %) et en ne les abaissant pas au-dessous d'un tel taux de référence.
- Les résultats techniques concrets du projet BEPS ne sont pas encore connus. Actuellement, il est difficile de les anticiper. Il faut partir de l'idée qu'ils seront publiés successivement et que des résultats partiels ne pourront être pris en compte que dans le cadre du message du Conseil fédéral au Parlement ou dans celui des délibérations parlementaires.
- Les travaux de l'OCDE concernant la fiscalité des entreprises vont se poursuivre même lorsque le projet BEPS aura atteint les étapes annoncées pour la fin de 2015. C'est pourquoi la Suisse doit s'attendre à ce que d'autres réformes de l'imposition des entreprises seront nécessaires pour tenir compte des développements au plan international.

Malgré ces incertitudes concernant les développements internationaux, la Suisse doit modifier ou abroger certaines réglementations fiscales car elles ne sont déjà plus acceptées au plan international. Sans ces adaptations, la Suisse s'exposerait à une multiplication des mesures de rétorsion préjudiciables à sa place économique.

La troisième réforme de l'imposition des entreprises a pour but de renforcer la place suisse au moyen de mesures adéquates. Pour atteindre ce but, les mesures de la troisième réforme de l'imposition des entreprises doivent respecter trois objectifs partiels concernant:

- la compétitivité de la charge fiscale,
- l'acceptation internationale, et
- le rendement financier.

Au plan international, une concurrence sévère continue de régner dans le domaine de la fiscalité des entreprises, en particulier pour les revenus mobiles (à savoir ceux provenant d'intérêts et de droits de propriété intellectuelle). Dans plusieurs Etats membres de l'UE, il existe notamment des réglementations spéciales pour ces reve-

nus mobiles, qui donnent lieu à des charges fiscales comprises entre 2 et 10 % environ. Ces réglementations sont de plus en plus critiquées publiquement et on ignore lesquelles subsisteront, si tant est qu'il en subsiste. Dans ces conditions, le Conseil fédéral propose une politique fiscale inspirée de celle développée par l'organisation de projet, qui se compose des trois éléments suivants:

- l'introduction de nouvelles réglementations applicables aux revenus mobiles correspondant aux normes internationales;
- l'abaissement des taux cantonaux d'imposition du bénéfice;
- des mesures en vue d'améliorer la systématique du régime d'imposition des entreprises.

1.2.2 Aperçu des éléments de la réforme

La suppression des régimes fiscaux cantonaux constitue le premier élément de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Le deuxième élément comprend de nouvelles réglementations respectant les normes internationales pour les revenus mobiles, à savoir l'introduction d'une *licence box* au niveau cantonal et d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne et des adaptations concernant l'impôt cantonal sur le capital.

Les baisses des taux cantonaux d'imposition du bénéfice ne font pas formellement partie de la présente réforme, car la décision relative au montant de ces taux relève de la compétence exclusive des cantons. Indirectement, ces taux jouent cependant un rôle dans l'ensemble des mesures de la réforme: dans les cantons concernés, la réduction de la charge ordinaire de l'impôt sur le bénéfice entraîne un recul des recettes fiscales à court et à moyen terme (mais devrait aussi développer des effets positifs à long terme). Étant donné qu'elle bénéficie également du maintien de la compétitivité fiscale, la Confédération doit procurer aux cantons une marge de manœuvre financière par des mesures de compensation verticales. Elle participe ainsi aux charges de la réforme et assure la symétrie des sacrifices entre les échelons de l'Etat. Le Conseil fédéral part toutefois du principe que les baisses cantonales de l'impôt sur le bénéfice resteront modérées.

Enfin, le troisième élément de la réforme, l'amélioration de la systématique de la législation sur l'imposition des entreprises, sert à unifier et à compléter des règles actuelles, à supprimer les conséquences systémiques indésirables de certaines réglementations et à équilibrer la charge fiscale relative aux revenus de capitaux. Il comprend des mesures qui allègent l'imposition et des mesures qui l'alourdissent:

- introduction d'une réglementation uniforme pour la prise en compte des réserves latentes,
- suppression du droit d'émission sur le capital propre,
- adaptations concernant la compensation des pertes,
- adaptations concernant la réduction pour participations,
- introduction d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur des titres,
- adaptations concernant la procédure d'imposition partielle.

D'un point de vue financier, la modification de l'imposition des entreprises exerce des effets sur les relations entre les cantons: afin de refléter les nouvelles réalités dues à la réforme, il est nécessaire d'adapter le calcul du potentiel des ressources.

Les éléments de la réforme imposent une charge considérable sur les finances fédérales. Les mesures de financement nécessaires pour respecter le frein à l'endettement doivent donc être prises à temps.

Les rapports entre les répercussions de la troisième réforme de l'imposition des entreprises expliquent le caractère global de ce train de mesures de politique fiscale et financière.

1.2.3 Mesures fiscales

1.2.3.1 Suppression des régimes fiscaux cantonaux

Les régimes fiscaux cantonaux ne sont plus acceptés au plan international, ce qui suscite des incertitudes juridiques, diminue la fiabilité de la planification pour les entreprises concernées en Suisse et compromet finalement l'attrait de la Suisse dans la compétition internationale pour l'implantation des entreprises. C'est pourquoi il faut renoncer à ces régimes.

Il faut également adapter ou supprimer les règles régissant la pratique de répartition particulière pour les sociétés principales et la Swiss Finance Branch. Étant donné que ces adaptations ne nécessitent aucune modification légale, elles ne font pas formellement partie de la présente réforme, mais elles doivent être effectuées aussi pour l'entrée en vigueur de la réforme.

La suppression de ces règles entraîne une perte de compétitivité qui doit être compensée par d'autres mesures respectant les normes internationales. Pour l'impôt fédéral direct, les recettes provenant des sociétés à régime spécial s'élèvent à 3,0 milliards de francs en moyenne pour la période de 2008 à 2010 (3,6 milliards de francs avant la déduction de la part cantonale) pour des recettes globales de 6,3 milliards de francs (7,5 milliards de francs avec la part cantonale) avec les recettes provenant des sociétés assujetties à l'imposition ordinaire. Cette somme comprend les recettes estimées à 440 millions de francs (y. c. la part cantonale) provenant des sociétés principales et celles estimées à 180 millions de francs (y. c. la part cantonale) provenant de la Swiss Finance Branch. Ces recettes fiscales seraient menacées si les réglementations actuelles étaient supprimées purement et simplement si ces sociétés peuvent bénéficier de régimes fiscaux plus attractifs dans des sites concurrents. S'y ajoutent d'autres effets notamment l'impôt sur le revenu des employés et des effets indirects sur d'autres entreprises (place financière, sous-traitants, etc.).

1.2.3.2 *Licence box*

Les revenus de droits incorporels sont séparés des autres revenus d'une entreprise au moyen d'une *licence box* et soumis à une imposition réduite. Ils entrent par conséquent dans une «*box*» spéciale. En l'occurrence, on parle aussi d'encouragement à la production dans le domaine de la recherche, du développement et de l'innovation (R&D&I).

D'un point de vue technique, l'agencement concret d'une *licence box* offre une grande marge de manœuvre. Le modèle de *licence box* proposé ci-après s'inspire d'une *box* appliquée actuellement avec succès dans un Etat membre de l'UE. Il faut relever cependant que l'OCDE va définir de nouveaux critères pour ce genre de *box* dans le cadre du projet BEPS. Les travaux se concentrent surtout sur des exigences plus élevées relatives à la substance, qui doivent garantir que des revenus ne puis-

sent pas être transférés arbitrairement d'un pays à haute imposition à un pays à basse imposition (v. ch. 3.4.6.1). Ces travaux ne sont pas encore terminés. C'est pourquoi il n'est pas exclu d'avoir à modifier le modèle présenté ici lorsque l'OCDE aura fixé les critères à respecter.

L'introduction de la *licence box* suisse doit être obligatoire pour les cantons. La limitation au niveau des cantons a plusieurs raisons: d'une part, la *licence box* est une mesure concernant l'imposition des facteurs mobiles comme les régimes fiscaux actuels qui n'existent qu'au niveau cantonal. De manière cohérente, cette limitation se traduit en outre par une charge fiscale à peu près équivalente à celle qui pèse actuellement sur les sociétés bénéficiant de ces régimes. D'autre part, cette limitation permet d'obtenir une charge fiscale cumulée au niveau de la Confédération, des cantons et des communes d'au moins 10 %, ce qui garantit une charge fiscale adéquate au regard de l'acceptation au plan international, charge qui est également comparable avec les charges fiscales dans les sites concurrents et celles des sociétés bénéficiant actuellement d'un régime fiscal cantonal. Il faut ajouter à cela les restrictions de la politique budgétaire de la Confédération: l'introduction d'une *licence box* au niveau fédéral diminuerait les mesures de compensation verticales (ch. 1.2.4) en faveur des cantons dans une mesure correspondant à la baisse des recettes de la Confédération.

La *licence box* proposée est fondée sur les bases suivantes:

(a) *Sujet fiscal*: les personnes morales qui sont propriétaires ou bénéficiaires d'un droit incorporel éligible peuvent faire valoir leur droit au bénéfice de la *licence box*. En outre, les personnes morales qui disposent d'une licence exclusive sur des droits incorporels éligibles peuvent aussi bénéficier de la *box*. L'exclusivité de la licence doit s'étendre au moins au territoire suisse.

(b) *Droits incorporels éligibles*: les brevets, les certificats complémentaire de protection, les licences exclusives sur un brevet et la protection du premier requérant d'après l'art. 12 de la loi sur les produits thérapeutiques¹² sont éligibles pour la *licence box*. Pour la période pendant laquelle un brevet est déposé mais pas encore accordé, l'entreprise ne bénéficie pas de la *box*. Les taxations déjà entrées en force sont cependant révisées dès que le brevet a été accordé.

(c) *Exigences relatives à la substance*: certaines exigences relatives à la substance doivent être posées afin de garantir que la *licence box* suisse répond aux exigences internationales actuelles. C'est pourquoi une contribution déterminante de la société qui veut bénéficier de la licence box au développement ou au perfectionnement de l'invention à la base du bien immatériel est exigée. Pour les sociétés d'un groupe, le contrôle du développement du brevet est aussi considéré comme une contribution déterminante et pour la jouissance ou une licence exclusive, l'appartenance au groupe qui fournit la contribution déterminante.

(d) *Calcul du revenu pertinent*: le revenu à privilégier est calculé selon la méthode résiduelle dont le fonctionnement est le suivant:

1^{re} étape

Tous les revenus et les charges en relation avec le financement de l'entreprise sont déduits du bénéfice total avant impôts d'une personne morale (ex.: dividendes, intérêts, etc.).

¹² RS 812.21

2^e étape

Tous les revenus et les charges qui ne reposent pas sur des licences ou la vente d'un produit ou d'un service basé sur un droit incorporel éligible sont extraits et soumis à l'imposition ordinaire.

3^e étape

Toutes les redevances de licence versées par des tiers (ou des personnes qui leur sont proches) qui respectent le prix de pleine concurrence et qui sont comptabilisées dans le compte de résultat sont intégralement prises en compte dans la *licence box*. De même, toutes les charges en relation avec les revenus de licences comme la R&D, les amortissements, etc. sont intégralement prises en compte dans la *licence box*.

4^e étape

Conformément à la systématique de la méthode résiduelle, il faut extraire pour terminer les revenus produits par les fonctions de routine et les rémunérations des marques. Les fabricants à façon, les commissionnaires et les distributeurs à bas risque ainsi que les sociétés de services notamment exercent des fonctions de routine. Par rémunération de la marque, on entend la part du prix d'achat d'un produit payée pour la marque.

Le montant résiduel correspond au bénéfice de la *licence box*.

(e) *Montant du dégrèvement*: le dégrèvement doit porter sur la base de calcul. Toutefois, seuls 80 % au plus du bénéfice de la *box* peuvent être exclus de la base de calcul, ce qui tient compte d'éventuelles imprécisions de la méthode de calcul et garantit une imposition minimale appropriée des revenus de droits incorporels. Les cantons peuvent réduire encore ce dégrèvement si la part au revenu des droits immatériels éligibles est inférieure dans un cas d'espèce.

Si les critères définis par l'OCDE se traduisent par une limitation drastique des *licence boxes*, on peut se demander si l'introduction d'une déduction supplémentaire pour la R&D&I serait judicieuse (encouragement dit en amont)¹³. Actuellement, les entreprises peuvent entièrement déduire leurs dépenses de R&D&I. En matière d'impôt fédéral direct, il est possible en outre de constituer des provisions pour de futurs mandats de R&D à des tiers à concurrence de 10 % du bénéfice imposable, mais au maximum un million de francs, ce qui constitue un avantage en matière d'intérêt et de liquidités. Actuellement déjà, la plupart des Etats membre de l'OCDE offrent ce genre d'incitations fiscales à leurs entreprises, notamment au moyen d'une déduction plus élevée pour les dépenses de R&D ou au moyen de crédits fiscaux. Le modèle de *licence box* proposé est toutefois compétitif au plan international pour les revenus produits par des droits incorporels. C'est pourquoi un dégrèvement supplémentaire par l'intermédiaire des dépenses entraînerait d'importantes baisses de recettes et n'est pas nécessaire à l'heure actuelle du point de vue de la place économique.

¹³ Le postulat 10.3894 et la motion 08.3853 chargent le Conseil fédéral d'examiner l'impact de certaines mesures d'incitation fiscales dans le domaine de la recherche et du développement.

Digression: encouragement fiscal de la R&D&I en amont

Au lieu d'être encouragée à la production, la R&D&I peut être encouragée fiscalement en amont. On peut en l'occurrence faire une distinction entre deux systèmes d'encouragement. Premièrement, le système d'encouragement peut être subdivisé en encouragement basé sur le volume ou sur la croissance des dépenses. Un encouragement basé sur le volume porte sur le montant des dépenses de R&D&I, alors qu'un encouragement incrémental ou basé sur la croissance porte uniquement sur la modification des dépenses de R&D&I par rapport à une période de référence. Deuxièmement, un encouragement peut porter sur la base de calcul, par exemple au moyen d'une hausse de la déduction des dépenses de R&D&I ou au moyen d'une réduction de la dette fiscale («crédit d'impôt»). Enfin, il faut déterminer s'il faut octroyer un paiement en cas de perte. L'encouragement examiné ci-après est basé sur le montant des dépenses et prend la forme d'une hausse de la déductibilité des dépenses de R&D&I à hauteur de 150 %. Les avantages et les inconvénients spécifiques d'un crédit d'impôt sont cependant semblables.

Un encouragement fiscal en amont de la R&D&I peut remédier à une défaillance du marché, si celle-ci est générée par des effets de débordement. L'entreprise qui développe de nouveaux produits ne peut réaliser des bénéfices que si d'autres agents économiques n'imitent pas sa technologie. Pour ces derniers, l'imitation de l'innovation est avantageuse car ils n'ont pas à supporter les frais de développement de l'innovation. Étant donné que l'entreprise qui innove ne tient pas compte du fait que d'autres entreprises (ou foyers) pourraient exploiter l'innovation, l'approvisionnement en R&D&I tend à être insuffisant et une intervention correctrice de l'Etat serait par conséquent indiquée. Au surplus, un encouragement en amont peut aussi augmenter l'attrait d'un site d'implantation car les entreprises pratiquant la R&D&I qui s'y implantent bénéficieraient de cet encouragement.

Un autre avantage de l'encouragement en amont est qu'il est largement appliqué dans les Etats membres de l'OCDE, ce qui favorise son acceptation.

Un encouragement en amont fondé sur la base de calcul provoquerait des coûts administratifs. Pour séparer les dépenses de R&D&I des autres dépenses qui ne méritent pas d'être encouragées, la plupart des Etats de l'OCED se basent sur le «manuel Frascati de l'OCDE». Une distinction claire et nette dans un cas d'espèce devrait cependant demander un lourd travail administratif.

Pour une déductibilité de 150 % des dépenses de R&D&I, l'avantage fiscal correspondrait à environ 10 centimes par franc dépensé pour un taux d'imposition moyen de 20 %. En 2012, les dépenses intramuros consacrées à la R&D&I des entreprises suisses se sont montées à 13 milliards de francs. L'encouragement se traduirait donc par une baisse des recettes fiscales de l'ordre de 1,3 milliard de francs, si seules les sociétés assujetties à l'imposition ordinaires pratiquaient la R&D&I. Étant donné qu'une part non négligeable des dépenses de R&D&I sont effectuées par des sociétés à régime fiscal cantonal, les baisses de recettes devraient s'élever d'un point de vue statique à un milliard de francs environ (330 millions de francs pour la Confédération et 670 millions de francs pour les cantons).

1.2.3.3 Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts

Dans le cadre de l'impôt classique sur le bénéfice, les intérêts sur le capital étranger peuvent être déduits de la base de calcul de l'impôt en tant que charge justifiée par

l'usage commercial. L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts¹⁴ étend la déduction des coûts de financement au-delà de celle des intérêts passifs, puisque les intérêts notionnels sur le capital propre¹⁵ peuvent être déduits de la base de calcul¹⁶.

Modèle de base

Dans le modèle de base tel qu'il est appliqué en Belgique et au Liechtenstein, l'ensemble des fonds propres (somme des actifs moins les capitaux étrangers, y. c. les provisions) ou l'équivalent, soit la somme du capital-actions ou du capital social des réserves issues d'apports de capital et des autres réserves issues des bénéfices thésaurisés moins, le cas échéant, les pertes, les pertes reportées et les parts privées au capital, constitue la base de calcul du capital propre donnant droit à la déduction des intérêts notionnels, à laquelle il faut apporter différentes correction sous forme de déductions:

- les participations à des sociétés de capitaux doivent réduire le capital propre déterminant si le rendement des participations et les bénéfices provenant de la vente d'une telle participation restent exonérés d'impôt pour la société qui les détient. Cet ajustement est nécessaire pour exclure des exonérations multiples (effets de cascade) car dans le montant de la valeur comptable de la participation, il y a déjà du capital propre qui a donné droit à la déduction des intérêts notionnels dans les filiales.
- Une autre déduction qui paraît correcte selon la logique de ce système est la déduction de la fortune nette constituée par des immeubles ou des établissements stables sis à l'étranger parce que les bénéfices qu'ils produisent sont imposés à l'étranger. Cette réglementation est neutre au vu du fait que, dans l'Etat étranger, une entreprise indigène ou une entreprise domiciliée dans cet Etat étranger investit dans un établissement stable ou un immeuble¹⁷.
- La correction concernant les actifs non nécessaires à l'entreprise est une prescription contre les abus qui a pour but d'empêcher un investisseur privé d'utiliser une société de capitaux qu'il domine pour obtenir des revenus en capital en grande partie exonérés d'impôts.
- D'autres ajustements sont nécessaires pour les modifications du capital propre de moins d'une année et en cas de pertes.

Si le taux d'imposition statutaire demeure inchangé, la correction des intérêts pour l'impôt sur le bénéfice entraîne des baisses de recettes dont l'ampleur dépend du montant du taux des intérêts notionnels. Pour un taux de 3 %, ces baisses de recettes

¹⁴ Dans la littérature économique germanophone, on parle de «zinsbereinigten Gewinnsteuer», alors que dans l'espace anglophone on utilise l'expression «allowance for corporate equity» (ACE). Dans la littérature sur le conseil fiscal, on trouve souvent l'expression «déduction des intérêts notionnels» («notional interest deduction») tirée de la terminologie belge.

¹⁵ L'entreprise qui investit son capital propre dans ses actifs immobilisés ne peut pas le placer sur le marché des capitaux et n'encaisse par conséquent pas d'intérêts. Étant donné que cette entreprise renonce à un investissement sur le marché des capitaux qui lui rapporterait un intérêt, elle supporte un coût d'opportunité sous la forme d'un revenu non réalisé. Le montant de ce coût est déterminé au moyen d'un taux d'intérêt notionnel.

¹⁶ La déduction des intérêts notionnels sur le capital propre est également désignée par *Schutzverzinsung*, *Normalverzinsung* ou *Standardverzinsung* du capital propre. En revanche, l'expression «déduction des intérêts fictifs» qui provient d'une mauvaise traduction de l'expression «notional interest deduction» est trompeuse.

¹⁷ La déduction ne respecte cependant la liberté d'établissement de l'art. 49 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

sont estimées à près de un milliard de francs pour l'impôt fédéral direct sur la base de la moyenne des années 2008 à 2010. Les cantons et les communes devraient compter sur une baisse de recettes de l'ordre de 1,15 milliard de francs si les taux d'imposition statutaires des impôts cantonaux sur le bénéfice demeurent inchangés¹⁸.

Si le taux d'imposition statutaire demeure inchangé, la charge fiscale moyenne effective diminue suite à la correction des intérêts, ce qui se répercute positivement sur l'attrait du site local. Au niveau de l'entreprise, la charge fiscale marginale tombe du même coup à zéro, ce qui fait que le volume des investissements des entreprises résidentes n'est plus altéré, si les investisseurs ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu. De plus, la correction des intérêts assure la neutralité du financement au niveau de l'entreprise et de l'imposition du bénéfice.

Modèle limitant la déduction des intérêts notionnels au capital propre supérieur à la moyenne

Le modèle de base de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts limite le capital propre donnant droit à la déduction des intérêts notionnels uniquement au moyen de ces corrections justifiées par la systématique fiscale et provoque d'importantes baisses de recettes si le taux d'imposition statutaire ne change pas. C'est pourquoi ce modèle considéré comme trop généreux n'a pas été retenu et a été remplacé par un modèle limitant la déduction des intérêts notionnels au capital propre supérieur à la moyenne. En l'occurrence, la déduction des intérêts notionnels n'est accordée que sur le montant du capital propre excédant un autofinancement moyen défini de manière appropriée.

Dans l'agencement de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts proposé ici, la déduction des intérêts notionnels n'est accordée que sur le montant du capital propre excédant un autofinancement moyen défini de manière appropriée. L'adéquation se détermine dans un cas d'espèce en fonction des risques différents affectant les actifs d'une société. C'est pourquoi le capital propre est divisé en deux composantes, le capital propre de base et le capital propre de sécurité:

- Le capital propre de base d'une société est celui dont elle a besoin à long terme pour déployer son activité commerciale. Le calcul de ce capital se fait sur la base des valeurs pour l'impôt sur le bénéfice de différentes catégories d'actifs. La sévérité des exigences relatives au capital propre d'une société varie suivant le montant auquel est fixée la part du capital de base en fonction des catégories d'actifs.
- La part du capital propre excédant le montant du capital propre de base constitue le capital propre de sécurité. La déduction des intérêts notionnels est accordée sur ce capital. Seul l'excédent d'autofinancement supérieur à la moyenne défini de manière appropriée sur la base des risques affectant les actifs, c'est-à-dire le capital propre de sécurité, doit bénéficier de la déduction des intérêts notionnels.

La limitation de la déduction des intérêts notionnels est fondée sur l'idée que l'assimilation fiscale du capital propre et du capital étranger n'est nécessaire que

¹⁸ Ces baisses de recettes pourraient être compensées en tout ou en partie si le taux d'imposition statutaire était relevé. Pour l'impôt fédéral direct, cela nécessiterait une modification de l'art. 128 Cst.

dans la mesure où le capital propre et le capital étranger constituent réellement des sources de financement substituables dans le cadre de l'agencement de la structure du capital de l'entreprise. Par conséquent, le capital propre de base économiquement indispensable à l'entreprise ne donne pas droit à une déduction des intérêts notionnels.

Le taux des intérêts notionnels sur le capital propre peut être déterminé en fonction de différents critères, à savoir en fonction d'un objectif d'efficacité ou d'un objectif de compétitivité de la place économique.

Pour ce qui est de l'objectif d'efficacité, le taux des intérêts notionnels devrait être fixé de telle sorte que l'impôt n'influe pas sur le montant de la rentabilité minimale (attendue) exigée par les investisseurs et ne fausse pas la décision d'investissement. De plus, ce taux appliqué au capital propre doit correspondre à celui auquel les fournisseurs de capital propre escomptent l'économie d'impôt découlant de la déduction future des intérêts notionnels de la société. Ce taux d'escompte dépend du niveau du risque affectant l'économie d'impôt. Celle-ci est absolument sûre si une perte est entièrement imputée. C'est le cas lorsque les pertes donnent lieu à un avoir fiscal versé sous forme de crédit d'impôt ou lorsque les sociétés peuvent reporter leurs pertes sans limitation dans le temps, les reports de pertes étant rémunérés et les fournisseurs de capital propre bénéficiant d'un crédit d'impôt si les reports de pertes demeurent inutilisés en cas de liquidation ou de faillite. Étant donné qu'il n'y a aucun risque dans ces conditions, les fournisseurs de capital propre escompteront l'économie d'impôt au moment de la correction des intérêts au taux d'intérêt sans risque. Dès lors, il suffit que le taux des intérêts notionnels à déduire du capital propre soit équivalent au taux d'intérêt sans risque, lequel peut être assimilé à celui des obligations d'Etat à court terme.

En réalité, du point de vue de la valeur actualisée, il n'y a pas de traitement fiscal symétrique des profits et des pertes, car il n'y a pas d'imputation totale des pertes. D'après le présent projet de réforme (v. ch. 1.2.3.7), les pertes peuvent certes être reportées sans limite de temps (actuellement 7 ans), mais elles ne sont pas rémunérées. Au surplus, les pertes reportées qui subsistent à la fin de l'assujettissement à la suite d'une liquidation ou d'une insolvabilité sont définitives. Cela constitue un risque pour les déductions liées aux corrections d'intérêts. Ce risque varie d'une entreprise à une autre selon l'ampleur des restrictions relatives à l'imputation des pertes qu'elles subissent.

Cette imputation incomplète des pertes justifie dès lors une certaine majoration du taux des intérêts notionnels à déduire. Cette majoration doit uniquement couvrir le risque que les futures déductions des intérêts notionnels ne déploient pas entièrement leur effet, mais pas l'incertitude plus grande concernant les futurs revenus sous-jacents du projet pour les fournisseurs de capital propre.

Le taux des intérêts notionnels sur le capital propre ne doit pas demeurer constant pendant plusieurs années, mais être adapté régulièrement à l'évolution du marché. Cette adaptation doit se faire selon des règles précises pour éviter que les pressions des groupes d'intérêt n'influencent la détermination de ce taux. Le rendement des obligations de la Confédération à long terme avec une majoration maximale de 50 points de base ou le rendement moyen des obligations industrielles suisses peuvent servir de référence pour déterminer le taux des intérêts notionnels à déduire.

Du point de vue de l'objectif de compétitivité de la place économique de la Suisse en revanche, il importe avant tout que le financement d'un groupe puisse être réalisé

depuis la Suisse à des conditions compétitives sur le plan international. Pour un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, il faudrait donc évaluer la marge d'intérêt issue des prêts intragroupes (y. c. le leasing et le factoring intragroupe d'après la pratique actuelle de la Swiss Finance Branch) conformément aux classements internationaux.

Les marges d'intérêt résultant de l'octroi de prêts intragroupes varient selon le type et le siège des sociétés du groupe. Normalement, elles sont faibles de sorte que même un intérêt notionnel qui, en vertu du critère d'efficacité, s'appuie sur le taux d'intérêt sans risque auquel s'ajoute une légère majoration reste compétitif. La prime de risque peut cependant être considérable pour les multinationales aux activités mondiales dont les sociétés sont exposées à des risques plus importants (par ex. sur les marchés émergents ou dans les pays en développement). Un taux axé sur le taux d'intérêt sans risque pour la déduction des intérêts notionnels n'est sans doute pas assez compétitif dans ce cas.

Concrètement, il est proposé de déterminer le taux des intérêts notionnels à déduire en fonction de l'objectif d'efficacité sur la base du rendement des obligations de la Confédération à dix ans avec une majoration de 50 points de base et de prévoir un taux d'intérêt minimal de 2 %. Ce taux minimum permet de compenser les frictions sur le marché des capitaux qui se traduisent, comme c'est le cas actuellement, par une baisse temporaire des intérêts supérieure à la moyenne des obligations de la Confédération par rapport aux conditions de financement du secteur privé.

La correction des intérêts peut donner lieu à une perte imposable ou augmenter une perte avant la correction des intérêts. Ces pertes peuvent être intégralement reportées.

1.2.3.4 Adaptations de l'impôt sur le capital

Lorsqu'il a annoncé la troisième réforme de l'imposition des entreprises en décembre 2008, le Conseil fédéral a évoqué une mesure relative aux impôts cantonaux sur le capital. Les cantons auraient reçu la possibilité de renoncer à percevoir cet impôt. Cette proposition a été jugée négativement tant par l'organisation de projet que par la plupart des cantons consultés, car elle va de pair avec des coûts très élevés.

Il faut cependant prendre en considération que, d'après le droit actuel, les sociétés jouissant d'un régime fiscal cantonal pour l'impôt sur le bénéfice profitent aussi d'un taux réduit pour l'impôt sur le capital. Pour éviter des pertes d'attrait, les cantons pourront donc pratiquer une imposition réduite du capital propre en relation avec les participations, les biens immatériels et les prêts également dans le cadre de l'impôt sur le capital.

Cette mesure sert à maintenir la compétitivité actuelle de l'impôt sur le capital.

1.2.3.5 Déclaration des réserves latentes

Les sociétés disposent généralement de réserves latentes. Ces réserves découlent d'une sous-évaluation des actifs ou d'une surévaluation des passifs. Elles peuvent notamment être constituées obligatoirement sur la base de prescriptions du droit commercial imposant une évaluation maximale des actifs ou volontairement sur la base d'amortissement ou de provisions excessives tolérées par le droit commercial.

En cas de réalisation, par exemple en cas de vente des actifs concernés, elles constituent du bénéfice imposable.

La question qui se pose est de savoir comment il faut traiter les réserves latentes d'une personne morale en cas de modification de l'assujettissement. Dans une partie des cantons, il existe des bases légales et des pratiques concernant la déclaration des réserves latentes au début d'une imposition privilégiée et une pratique largement répandue consiste à déclarer les réserves latentes sans incidence pour l'impôt en cas de passage d'une imposition privilégiée à une imposition ordinaire. Cette pratique a été approuvée également par le Tribunal fédéral. Par ailleurs, les réserves latentes sont aussi décomptées aux niveaux fédéral et cantonal en cas de départ d'une entreprise. Dans le cadre de la présente réforme, tous les cas semblables seront réglés uniformément pour la Confédération et les cantons. Du point de vue de la systématique, il est correct de n'imposer intégralement que les revenus provenant d'augmentations de valeur qui se sont produites pendant la durée d'un assujettissement ordinaire en Suisse. En revanche, il faut réduire ou renoncer à l'imposition dans la mesure où il s'agit d'une augmentation de valeur qui s'est produite pendant une période d'imposition privilégiée ou en l'absence d'assujettissement, ce qui peut être assuré si les réserves latentes existantes sont déclarées au moment du changement d'assujettissement. Une telle prise en compte au détriment du contribuable a déjà lieu selon le droit actuel en cas de départ d'une société. Cela permet d'imposer effectivement les réserves latentes constituées pendant l'assujettissement ordinaire en Suisse. Inversement, une prise en compte en faveur du contribuable aura lieu en cas d'arrivée en Suisse. Avant cette arrivée, il n'y a pas d'assujettissement en Suisse: les réserves latentes constituées avant cette date ne doivent donc pas être soumises non plus à l'impôt suisse sur le bénéfice. Dans ce but, les réserves latentes seront prises en compte au moment de l'arrivée et pourront être amorties les années suivantes avec incidence sur l'impôt sur le bénéfice. Les mêmes principes s'appliqueront en cas de passage à une imposition privilégiée ou à une imposition ordinaire, au début ou à la fin d'une exemption subjective ou en cas de transformation d'un établissement en une personne morale et inversement.

Ainsi, les réserves latentes, y compris le goodwill que l'entreprise s'est acquis (plus-value de l'entreprise), pourront être déclarées dans le bilan fiscal sans incidence sur l'impôt au début de l'assujettissement. Les réserves latentes déclarées relatives aux différents actifs peuvent être amorties ensuite conformément aux taux d'amortissement fixés dans la notice A¹⁹. Le goodwill inscrit dans le bilan fiscal devra cependant être amorti linéairement au cours de dix ans au plus. Si l'amortissement du goodwill dans l'exercice en cours se traduit par une perte, cette perte ne peut pas être reportée: elle est définitive.

Cette mesure est équilibrée au regard de la compétitivité car elle sera appliquée aussi bien en faveur qu'en défaveur des contribuables.

¹⁹ Se fondant sur les art. 27, al. 2, let. a, 28 et 62 LIFD, l'AFC a publié des notice fixant les taux d'amortissement autorisés pour divers genres d'entreprises.

1.2.3.6 Suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre

La présente réforme supprime le droit de timbre d'émission sur le capital propre²⁰.

Cette mesure a des répercussions positives sur toutes les sociétés qui émettent de nouveaux fonds propres, car elle diminue la charge effective de l'impôt sur le bénéfice sur le financement des participations. Cela vaut pour les sociétés à capital très important qui viennent s'installer et pour les centrales de groupes, mais aussi pour les entreprises établies en Suisse qui ont d'importants projets d'investissement. En outre, elle contribue à améliorer la neutralité du financement car le financement du capital propre n'est pas grevé en plus par le droit d'émission.

1.2.3.7 Adaptation de la compensation des pertes

Le droit en vigueur permet la déduction des pertes subies pendant les sept exercices commerciaux précédant la période fiscale. Les pertes reportées qui subsistent après ces sept années sont définitives, ce qui peut conduire à des surimpositions au cours de l'existence d'une entreprise et à une différence de traitement entre les entreprises qui subissent une perte très importante et celles qui subissent des pertes moins importantes, mais sur plusieurs périodes fiscales. C'est pourquoi cette limite temporelle est supprimée dans le cadre de la présente réforme. Les pertes pourront alors être reportées d'une manière illimitée dans le temps dans un meilleur respect du principe de l'imposition selon la capacité économique.

Il faut cependant lisser les recettes fiscales en prescrivant que 20 % du bénéfice net avant compensation des pertes doivent être imposés tous les ans, ce qui a deux conséquences:

- une entreprise bénéficiaire verse toujours des impôts sur le bénéfice;
- la compensation des pertes reportées se prolonge.

Cette mesure n'a pas d'impact pertinent sur l'attrait de la place suisse.

1.2.3.8 Adaptation de la réduction pour participations

Du point de vue de la systématique fiscale, l'exonération indirecte du rendement des participations a des conséquences négatives. Il peut arriver en effet que des pertes de l'exercice précédent doivent être compensées avec des revenus de participations ou que des amortissements et des ajustements de valeur de participations qui ne sont plus justifiés soient entièrement imposés. C'est pourquoi la troisième réforme de l'imposition des entreprises prévoit le passage à l'exonération directe avec extension au flottant. Dans le système prévu, les revenus de participations et les gains en capital sur participations ne font plus partie de l'assiette de l'impôt: par conséquent, ils n'entrent plus dans le calcul du bénéfice net imposable. Les charges de finance-

²⁰ L'initiative parlementaire 09.503 «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois» demande également la suppression du droit d'émission sur le capital propre. Dans son avis (FF 2013 11023, 1027), le Conseil fédéral a approuvé cette mesure et a proposé de la mettre en œuvre dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

ment de gestion proportionnelles ne sont plus prises en compte, ce qui permet de supprimer les conséquences négatives précitées.

Dans le nouveau système, les amortissements et les ajustements de valeur ne se répercutent plus sur le montant du bénéfice imposable car, à l'inverse, les revenus et les bénéfices sur participations n'ont plus de conséquence. Les pertes sur les participations n'ont fiscalement plus d'effet non plus. Suivant les circonstances, une limitation temporelle du report des pertes (comme c'est le cas actuellement) peut avoir pour conséquence qu'une perte ne puisse pas être déduite, ni par la société mère ni par sa filiale. Cette conséquence négative est une raison supplémentaire de supprimer la limitation temporelle de la compensation des pertes (v. mesure précédente). Cette mesure assure à la société mère la possibilité de faire valoir les pertes définitives de ses filiales.

Pour ce qui est des banques, il faut relever que l'élargissement de la réduction pour participations au flottant aurait pour effet d'exonérer directement une branche commerciale (résultat des transactions commerciales) pour celles-ci et qu'une partie de l'activité commerciale ne serait plus imposée. C'est pourquoi la réforme prévoit une exception à l'exemption directe du revenu des capitaux et des bénéfices sur le flottant pour les banques qui empêche cette conséquence indésirable.

1.2.3.9 Impôt sur les gains réalisés sur des titres

Actuellement, les gains en capital privés sont exonérés de l'impôt sur le revenu, sauf les gains immobiliers qui sont soumis à l'impôt cantonal sur ces bénéfices. Ce principe sera limité en ce sens que les gains en capital provenant de l'aliénation de titres seront soumis à l'impôt sur le revenu. Inversement, les pertes en capital pourront être déduites des gains en capital et reportées.

Le calcul de tous les revenus imposables provenant de titres se fait selon le principe de provenance objectif. Cela signifie que l'imposition porte sur la différence entre le produit de l'aliénation et les frais d'acquisition des titres. Les excédents de liquidation provenant de droits de participation seront traités comme des produits d'aliénation.

Pour déterminer le bénéfice en capital imposable, il faut faire une différence entre les gains en capital provenant de droits de participation et les gains en capital provenant des autres titres. Les premiers sont inclus dans le calcul à concurrence de 70 % conformément à la procédure d'imposition partielle (voir mesure suivante), les seconds y sont intégralement inclus. Il faut également faire cette différence si les gains en capital sont distribués dans le cadre de placements collectifs de capitaux: les gains en capital provenant de participations et ceux provenant des autres titres doivent être distribués au moyen de coupons distincts. L'aliénation de parts à des placements de capitaux est également soumise à l'impôt sur les bénéfices réalisés sur des titres.

Cette mesure entraîne une simplification substantielle du droit fiscal puisqu'elle permet de supprimer purement et simplement divers états de fait en relation avec la délimitation entre les revenus imposables et les gains en capital exonérés. Il s'agit en l'occurrence des états de fait suivants: transposition, liquidation partielle directe, liquidation partielle indirecte, manteau d'actions, rachat de ses propres actions sur la 2^e ligne de négoce, obligations à intérêt unique prédominant (IUP), délai de blocage de l'aliénation en cas de transformation d'une entreprise de personnes en société de

capital et commerce quasi professionnel de titres. La disparition de tous ces états de fait soulevant de difficiles questions de délimitation dans la pratique se traduit par une hausse de la sécurité juridique. Inversement, l'introduction de cet impôt entraîne des frais de perception supplémentaires.

Au surplus, cette mesure tempère les baisses de recettes liées à l'introduction du principe de l'apport de capital. Le remboursement par la société des réserves issues d'apports de capital fait en effet diminuer les frais d'acquisition de la participation chez son détenteur et augmente dans la même mesure le bénéfice imposable au moment de la vente de la participation. Dans ces conditions, le remboursement des réserves issues d'apports de capital en franchise d'impôt se trouve désormais justifié objectivement.

Cette mesure n'a pas d'impact sur l'attrait de l'imposition des entreprises.

1.2.3.10 Adaptation de la procédure d'imposition partielle

La procédure d'imposition partielle introduite dans le cadre de la deuxième réforme de l'imposition des sociétés est entrée en vigueur au niveau fédéral le 1^{er} janvier 2009. La LHID laisse aux cantons la liberté de l'instituer et, le cas échéant, de déterminer les modalités de cette procédure. Les cantons peuvent en effet choisir s'ils veulent introduire un dégrèvement au niveau de la base de calcul ou du taux de l'impôt et déterminer le montant du dégrèvement. La procédure d'imposition partielle a pour but d'atténuer la double imposition économique qui se produit lorsqu'un dividende est soumis d'abord à l'impôt sur le bénéfice au niveau de la société puis à l'impôt sur le revenu au niveau de l'actionnaire. Le droit actuel prévoit en l'occurrence une quote-part de participation minimale de 10 %. Pour l'impôt fédéral direct, le dégrèvement se monte à 40 % lorsque les participations sont détenues dans la fortune privée et à 50 % lorsqu'elles sont détenues dans la fortune commerciale.

La troisième réforme de l'imposition des entreprises apporte quelques modifications à cette procédure. D'une part, la quote-part de participation minimale sera supprimée et la procédure d'imposition partielle sera étendue aux bons de jouissance, car la double imposition économique se produit aussi dans ce cas. Pour ce qui est de la quote-part de participation minimale, le Tribunal fédéral s'est également prononcé pour cette suppression et a relevé qu'il n'y avait pas de raisons justifiant d'imposer plus lourdement le dividende d'un petit actionnaire que celui d'un grand actionnaire. Un tel procédé ne respecte pas le principe constitutionnel de l'égalité des charges²¹. D'autre part, le dégrèvement au niveau de la Confédération et des cantons sera limité à 30 %, car la charge de l'impôt sur le bénéfice a baissé en tendance ces dernières années (et baissera vraisemblablement encore avec la troisième réforme de l'imposition des entreprises) et parce que la double imposition économique est plus que compensée avec le dégrèvement actuel dans certains cantons. De plus, ces modifications mettront fin à l'incitation créée dans certains cantons à toucher des dividendes à la place d'un salaire et éviteront des baisses de recettes de l'AVS.

Cette mesure n'a pas d'impact sur l'attrait de l'imposition des entreprises.

²¹ ATF 136 I 65, consid. 5.5.

1.2.4 Mesures de compensation verticales

L'orientation de la réforme en matière de politique fiscale a pour but de continuer à imposer favorablement une partie des bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice au moyen d'une *licence box*. Pour certains revenus mobiles, en particulier ceux du commerce de gros, il n'existe cependant pas de solution fiscale ciblée en raison du manque d'acceptation sur le plan international. Les bénéfices correspondants qui ne sont pas couverts par la *licence box* seront donc soumis à l'imposition ordinaire après la suppression des régimes fiscaux cantonaux.

Le maintien de ces sociétés en Suisse dépend notamment de la charge fiscale globale, qui est déterminée par le taux de l'impôt sur le bénéfice aux échelons fédéral et cantonal. Étant donné que la charge de l'impôt sur le bénéfice demeure inchangée au niveau fédéral, quelques cantons devront réduire celle de leur impôt ordinaire sur le bénéfice afin de rester compétitifs au niveau international pour ce genre de bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice et d'empêcher leur émigration.

Les baisses de recettes qui en découlent sont à la charge des cantons (et de leurs communes). En revanche, dans l'hypothèse où il n'y a pas d'émigration, le produit de l'impôt sur le bénéfice ne change pas pour la Confédération. Sans participation de la Confédération aux baisses des recettes fiscales des cantons, le rapport coût-bénéfice serait réparti asymétriquement entre les deux niveaux de l'Etat: la Confédération et les cantons bénéficieraient bien du maintien des bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice, mais les cantons seraient les seuls à supporter le coût du maintien de la compétitivité sur le plan international.

C'est pourquoi les mesures de politique fiscale de la troisième réforme de l'imposition des entreprises prévoient que la Confédération procure aux cantons, par des mesures de compensation verticales, la marge de manœuvre financière nécessaire pour leur permettre d'abaisser la charge ordinaire de leur impôt sur le bénéfice. Étant donné que les baisses des recettes des cantons et des communes dues à la diminution de la charge de l'impôt sur le bénéfice sont de nature durable, les mesures de compensation verticales doivent également être durables.

L'agencement des mesures de compensation verticales soulève deux questions:

- *Volume global*: quel doit être le montant de la dotation affecté à la compensation verticale ?
- *Genre de la compensation*: comment faut-il répartir la dotation globale entre les cantons ?

Ces deux aspects vont être traités séparément dans les chiffres suivants.

1.2.4.1 Ampleur de la compensation verticale

Respect de la symétrie des sacrifices

Pour ce qui est de fixer l'ampleur de la compensation verticale, la question centrale est de savoir dans quelle mesure la Confédération et les cantons tirent un avantage fiscal des réglementations actuelles en faveur des activités mobiles des entreprises, c'est-à-dire des régimes fiscaux cantonaux. Comme indiqué au ch. 1.1.4, les recettes de l'impôt sur le bénéfice provenant des sociétés profitant d'un régime fiscal cantonal sont 50 % plus élevées pour la Confédération que pour les cantons et leurs communes (compte tenu de la part des cantons à l'IFD).

En plus de cette exploitation fiscale directe, il faut prendre en compte les recettes fiscales qui sont générées par l'imposition du revenu des employés des sociétés qui ont des bases mobiles pour l'impôt sur le bénéfice. Ces effets induits sont certes difficiles à quantifier, mais les recettes fiscales agrégées indiquent que les cantons et leurs communes tirent un plus grand bénéfice des entreprises soumises à un régime fiscal cantonal que la Confédération²².

La Confédération *et* les cantons retirent un bénéfice fiscal important des entreprises à régime fiscal cantonal. Une étude rédigée par l'Université de Lausanne²³ à la demande du canton de Genève montre que, compte tenu de l'imposition des sociétés à statut fiscal spécial et de leurs employés, le bénéfice pour la Confédération et les cantons est à peu près le même. Bien que les résultats de cette étude ne puissent pas être transposés directement à l'ensemble de la Suisse, on peut admettre que l'hypothèse d'une symétrie des bénéfices est plausible.

Étant donné que la Confédération et les cantons tirent avantage dans une mesure similaire des bases fiscales mobiles, le Conseil fédéral estime que le calcul des mesures de compensation verticales doit respecter le principe de la symétrie des sacrifices et que la participation de la Confédération à la charge globale de la réforme doit se monter à la moitié de cette charge.

Baisses de l'impôt sur le bénéfice dans les cantons

Afin d'assurer une planification fiable aux cantons, l'ampleur des mesures de compensation verticales doit être déterminée à l'avance. En l'occurrence, le fait que les charges financières de la réforme ne sont pas connues *ex ante* constitue la difficulté fondamentale. L'estimation de ces charges est extrêmement difficile car les répercussions financières dépendent de l'abaissement de la charge de l'impôt ordinaire sur le bénéfice par les cantons et, le cas échéant, de l'ampleur de cette baisse, et de la réaction des entreprises aux mesures fiscales.

L'un et l'autre dépendent à leur tour grandement de l'évolution de l'environnement fiscal international. Il est toutefois difficile d'anticiper le mouvement des charges fiscales dans les sites concurrents, notamment parce que les normes internationales régissant la fiscalité des entreprises évoluent actuellement de façon très dynamique. Ces incertitudes font que les mesures de compensation verticales doivent être déterminées sur la base d'hypothèses.

La question centrale est de connaître l'ampleur des baisses cantonales de l'impôt ordinaire sur le bénéfice afin de retenir le substrat fiscal mobile. Ces baisses provoquent pour leur part une diminution des recettes provenant des entreprises soumises jusqu'alors à l'impôt ordinaire sur le bénéfice. Vu la mobilité des sociétés bénéficiant actuellement d'une imposition favorable, il y a aussi une diminution des recettes si le canton décide de renoncer à des baisses d'impôts. Les cantons font donc face à un dilemme pour ce qui est du rendement de l'impôt: abaisser ou ne pas abaisser leur impôt sur le bénéfice mène au même résultat: leurs recettes fiscales tendent à diminuer.

²² Les impôts directs agrégés des cantons et des communes sur les personnes physiques sont cinq fois plus élevés que celui de la Confédération.

²³ Sociétés auxiliaires et sociétés liées – impacts direct, indirect et induit sur l'économie genevoise, 2012.

La profondeur de ce dilemme dépend de la charge fiscale sur les bénéfices imposés au taux ordinaire et de la part des sociétés à régime fiscal cantonal à la base fiscale globale de l'impôt sur le bénéfice dans le statu quo:

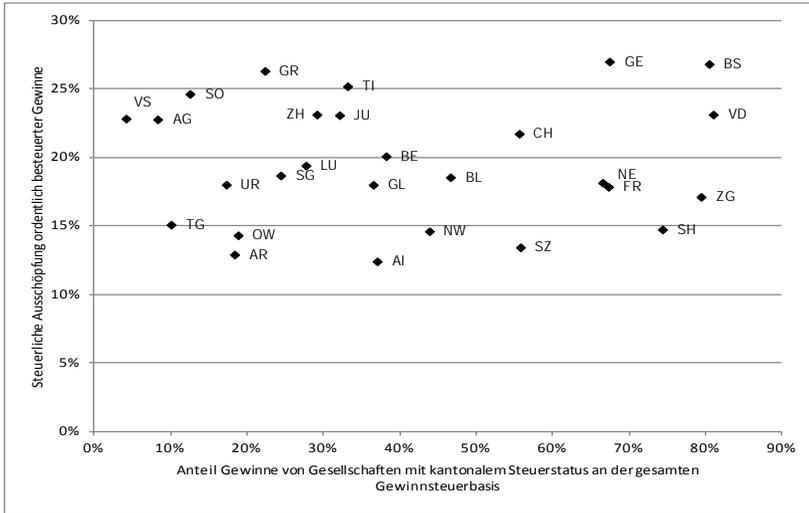
- Plus le taux de l'impôt sur le bénéfice ordinaire est élevé dans un canton, plus l'ampleur de la baisse de ce taux doit être grande. Plus la réduction de la charge fiscale est forte, plus la diminution des recettes est forte, car les bénéfices imposés auparavant au taux ordinaire sont imposés maintenant à un taux plus bas. Les cantons qui appliquent un taux d'imposition élevé sont confrontés à des diminutions plus importantes de leurs recettes, toutes choses demeurant égales par ailleurs, s'ils abaissent leur taux d'imposition à un niveau compétitif au plan international.

Si un canton à taux d'imposition élevé ne l'abaisse pas, la suppression des régimes fiscaux cantonaux provoque une forte hausse de la charge fiscale des sociétés concernées et, par conséquent, une émigration plus forte. En revanche, si les taux de l'impôt ordinaire sur le bénéfice sont bas, la suppression de ces régimes provoque aussi une émigration et une baisse des recettes, mais dans une moindre mesure que dans un canton à taux d'imposition élevé.

- D'une part, en l'absence de baisse des impôts, les baisses de recettes fiscales sont plus grandes si la part du substrat de l'impôt sur le bénéfice dont l'imposition est privilégiée par rapport à l'ensemble du substrat de cet impôt augmente (et inversement). D'autre part, les baisses des recettes diminuent en cas de réduction de l'impôt sur le bénéfice en raison de la diminution des effets d'aubaine pour les bases de l'impôt sur le bénéfice soumises à l'imposition ordinaire (et inversement).

L'illustration 1 indique la situation des cantons pour ces deux facteurs déterminants. L'exploitation fiscale des bénéfices ordinaires (c.-à-d. le produit de l'impôt sur le bénéfice divisé par la base de calcul correspondante) sert d'unité de mesure de la charge (effective) de l'impôt sur le bénéfice. En l'occurrence, la charge de l'impôt fédéral direct est également prise en considération. Les données utilisées se trouvent à l'annexe 1.

Illustration 1: situation des cantons relative à la charge fiscale de l'impôt ordinaire sur le bénéfice et part des bénéfices des sociétés à régime fiscal cantonal (moyenne des années 2008 à 2010)



Axe vertical: exploitation fiscale des bénéfices soumis à l'impôt ordinaire ; axe horizontal: part des bénéfices des sociétés à régime fiscal cantonal par rapport à la base totale de l'impôt sur le bénéfice

En fait, c'est la somme des décisions de politique fiscale individuelles des cantons qui détermine les conséquences financières et, du même coup, l'ampleur des mesures de compensation verticales. La politique fiscale optimale en réaction au nouvel environnement fiscal est cependant différente pour chaque canton: il n'existe donc pas de stratégie politique qui présente les mêmes avantages pour tous les cantons.

En raison de leur autonomie fiscale, il appartient aux cantons de résoudre le dilemme précité. Par conséquent, chaque canton devra décider seul s'il veut abaisser la charge de l'impôt ordinaire sur le bénéfice et dans quelle mesure. Pour déterminer l'ampleur des mesures de compensation verticales, la Confédération doit donc chercher à évaluer l'ampleur des baisses des taux d'imposition cantonaux à l'aide d'un modèle.

En l'occurrence, un comportement optimal des cantons concernant le rendement de l'impôt est admis par hypothèse. Conformément aux objectifs de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, cette hypothèse concernant le comportement fait référence à l'ambition de positionner le système d'imposition des entreprises de manière optimale à la croisée entre l'acceptation internationale, la compétitivité fiscale et le rendement. Concrètement, il est donc admis que les cantons résolvent le dilemme évoqué ci-dessus de façon optimale, ce qui signifie que le coût du maintien de la compétitivité fiscale internationale ne peut pas être plus élevé pour l'ensemble de la Confédération, des cantons et des communes que celui de la renonciation à une charge compétitive au plan international.

La politique des cantons n'est pas représentée dans ce modèle qui ne donne des indications que sur les valeurs agrégées ou les valeurs moyennes au niveau national.

Hypothèses en vue de fixer le montant de la compensation verticale

Sur la base de la charge fiscale moyenne de l'impôt sur le bénéfice pour l'ensemble de la Suisse et de l'hypothèse que le comportement des cantons est optimal du point de vue du rendement de l'impôt, on peut déduire les répercussions financières de la politique fiscale cantonale, et par conséquent l'ampleur nécessaire des mesures de compensation verticales, à l'aide d'un modèle. Une description détaillée de ce modèle se trouve à l'annexe 2.

En se basant sur les calculs de ce modèle, on part de l'idée que les cantons abaissent la charge effective de leur impôt sur le bénéfice (impôt fédéral direct compris) de près de 22 % en moyenne actuellement à une valeur comprise entre 13 et 20 %, ce qui donne une moyenne pondérée de 16 %. Ces calculs tiennent aussi compte du fait qu'un tiers environ des bénéfices des sociétés à régime fiscal cantonal sont toujours imposés de manière privilégiée avec l'introduction de la *licence box* et que, dans certains cantons, les baisses d'impôt en vue de rester compétitifs sur le plan international augmentent la pression sur les taux d'imposition du bénéfice dans d'autres cantons au niveau de la concurrence fiscale *nationale*.

La suppression des régimes fiscaux cantonaux, les nouvelles réglementations proposées et les baisses des impôts cantonaux sur le bénéfice devraient déclencher deux effets dynamiques contradictoires au niveau de la substance de l'impôt sur le bénéfice: d'une part, il faut s'attendre à un exode de certains revenus mobiles, en particulier à partir des cantons à imposition élevée qui n'abaissent pas fortement la charge de leur impôt sur le bénéfice. D'autre part, les nouvelles réglementations et les baisses de l'impôt sur le bénéfice déploient des effets positifs sous la forme d'immigrations ou d'impulsions sur la croissance de la substance assujettie actuellement à l'imposition ordinaire. S'agissant de la répartition des charges de la troisième réforme de l'imposition des entreprises entre la Confédération et les cantons, il faut partir de l'idée que la Confédération et les cantons bénéficieront à peu près dans la même mesure de ces effets positifs; ils peuvent donc être négligés. Pour ce qui est de l'impact financier de la réforme sur la Confédération (cf. ch. 3.2), on part de l'idée que la baisse des recettes due à l'émigration et la hausse des recettes dues aux effets dynamiques positifs s'équilibrent.

Sur la base des données disponibles (moyenne des années 2008 à 2010), le scénario esquissé ci-dessus se traduit par une baisse des recettes des ménages publics de 2,2 milliards de francs (Confédération: 0,5 milliard, cantons et communes: 1,8 milliard). En l'occurrence, les répercussions (négatives) induites sur d'autres recettes fiscales en cas d'exode de bases fiscales mobiles d'un canton à un autre sont prises en compte, de même qu'une délocalisation partielle des revenus mobiles à l'intérieur de la Suisse (dans les cantons qui abaissent leurs impôts à un niveau internationalement compétitif). De plus, on part de l'idée qu'il y aura un effet d'aubaine à l'introduction de la *licence box*, autrement dit qu'une certaine partie des revenus (5 %) imposés actuellement au taux ordinaire sera imposée désormais d'une manière privilégiée.

Si on exclut les effets dynamiques positifs (car ils s'exercent de manière symétrique sur la Confédération et les cantons), les recettes de la Confédération baissent car on admet par hypothèse qu'une partie des revenus mobiles émigreront malgré les mesures fiscales.

Comme cela a déjà été mentionné, la fixation du montant des mesures de compensation verticales obéit au principe de la symétrie des sacrifices entre Confédération et

cantons. Pour que la même charge pèse sur la Confédération et les cantons, il faut que la Confédération verse aux cantons une compensation de 0,65 milliard de francs. En partant d'une baisse globale des recettes de 2,2 milliards, on obtient en effet une répartition symétrique si la Confédération et les cantons (et leurs communes) supportent chacun une charge de 1,1 milliard. Avec une compensation verticale de la Confédération d'un montant de 0,65 milliard, la charge de la Confédération passe de 0,5 à 1,1 milliard, alors que celle des cantons et de leurs communes recule de 1,8 à 1,1 milliard.

La somme de 0,65 milliard est déterminée sur la base des données de 2008 à 2010. Si on extrapole ce montant en fonction de l'augmentation attendue du produit de l'impôt fédéral direct jusqu'en 2019 (année probable de la mise en vigueur de la troisième réforme de l'imposition des entreprises dans les cantons), on obtient un montant d'un milliard de francs.

Equilibre de l'ensemble des mesures fiscales

La déduction du montant global des mesures de compensation verticales est focalisée sur les répercussions financières de la baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice en complément à la *licence box*. Si la symétrie des sacrifices entre la Confédération et les cantons est assurée, il faut également prendre en compte les autres mesures fiscales de la réforme, à savoir l'introduction d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne et d'un impôt sur les bénéfices réalisés sur les titres, les adaptations de la réduction pour participations et de la procédure d'imposition partielle ainsi que la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre.

Dans la mesure où ces éléments de la réforme peuvent être quantifiés, ils provoquent une diminution nette des recettes de la Confédération de l'ordre de 500 à 550 millions de francs et des conséquences financières pour les cantons et les communes comprises entre -20 et +40 millions de francs. En l'occurrence, la part des cantons de 17 % aux recettes de l'impôt fédéral direct est aussi prise en compte. Par rapport au statu quo, la charge de ces éléments de la troisième réforme de l'imposition des entreprises sur la Confédération excède de 500 millions de francs celle des cantons et des communes.

La charge inférieure au niveau cantonal est due principalement à l'introduction de l'impôt sur les bénéfices réalisés sur des titres: il procure aux cantons un surplus de recettes estimé à 800 millions de francs et à 300 millions de francs pour la Confédération. De plus, la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre n'entraîne une baisse des recettes (200 millions) que pour la Confédération. Inversement, la baisse des recettes due à l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts est plus élevée pour les cantons (350 millions de francs) que pour la Confédération (250 millions de francs). Le détail des répercussions financières se trouve au ch. 3.2.

Concernant cette comparaison, il faut cependant tenir compte du fait que le statu quo n'est pas la référence correcte pour les répercussions financières de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts. En effet, en cas d'abandon de cet élément de la réforme, il faut partir de l'idée que les activités de financement des multinationales seront délocalisées à l'étranger, car la Suisse ne pourrait plus offrir une charge fiscale internationalement compétitive pour ces activités hautement mobiles. Les recettes finales d'un montant de 400 millions de francs générées par cet impôt dans le statu quo disparaîtraient. Étant donné que ces activités relèvent principalement du régime fiscal cantonal des holdings, ces baisses de recettes affecteraient lourdement la

Confédération. Par rapport à ce scénario de référence, les charges nettes de la réforme proposée sont à peu près équilibrées entre la Confédération et les cantons.

Il faut cependant prendre en considération le fait que les réserves latentes sont prises en compte en vertu de la systématique fiscale au moment de la suppression des régimes fiscaux cantonaux et que ces réserves peuvent être amorties les années suivantes avec incidence sur l'impôt. L'amortissement de ces réserves réduit l'impôt sur le bénéfice et par conséquent la charge fiscale. La charge fiscale ordinaire dans le canton se fait sentir entièrement dès que la totalité des réserves latentes prises en compte en vertu du système sont amorties (cf. ch. 1.1.2). D'après le Conseil fédéral, il n'est donc pas nécessaire d'accorder la compensation verticale intégralement dès la mise en œuvre de la réforme. C'est pourquoi l'introduction des mesures de compensation se fera de manière échelonnée sur quatre ans.

La détermination de l'ampleur des mesures de compensation verticales esquissée ci-dessus est modelée d'après les charges financières de la Confédération, d'une part, et celles des cantons et de leurs communes, d'autre part. À l'intérieur d'un canton, la répartition des charges de la réforme entre le canton et ses communes dépend des spécificités des données fiscales (et, le cas échéant, du système de péréquation financière cantonal). Par conséquent, il n'est pas possible d'énoncer une règle générale permettant d'atteindre une symétrie des sacrifices entre un canton et ses communes (par ex. en les faisant participer aux mesures de compensation verticales entre la Confédération et les cantons). Les cantons devront donc examiner s'ils doivent adapter leur système interne de péréquation financière à la suite de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Dans le cadre de l'ensemble de la réforme, les mesures de compensation verticales constituent la charge financière la plus importante pour la Confédération. Pour respecter les exigences du frein à l'endettement, la Confédération doit compenser ailleurs cette charge supplémentaire. En plus de la symétrie des sacrifices entre les cantons et la Confédération, il faut donc tenir compte des restrictions à la politique budgétaire de la Confédération (cf. ch.1.2.6).

1.2.4.2 Agencement des mesures de compensation verticales

Orientation d'après l'affectation ou neutralité de la concurrence fiscale

En plus du montant des mesures de compensation verticales, il faut déterminer *comment* répartir ce montant entre les cantons. La Confédération se trouve en l'occurrence devant un choix fondamental: la compensation verticale doit-elle être ciblée sur les cantons directement touchés par la réforme («*orientation d'après l'affectation*») ou doit-elle permettre à tous les cantons de maintenir ou même d'améliorer leur position dans la concurrence fiscale internationale et intercantonale («*neutralité de la concurrence fiscale*») ?

L'orientation d'après l'affectation implique une focalisation sur les «cantons à problème», c'est-à-dire sur les cantons dont les finances sont directement mises sous pression par la suppression des régimes fiscaux cantonaux. En revanche, la neutralité de la concurrence fiscale signifie que les mesures de compensation verticales ne doivent pas créer des inégalités et implique plutôt une large répartition des fonds.

D'après le Conseil fédéral, adopter des mesures de compensation verticales axées uniquement sur l'affectation n'est pas une voie à suivre. Cela implique en effet que la Confédération subventionnerait des baisses d'impôts dans des cantons sélectionnés, ce qui serait contraire à l'autonomie fiscale cantonale.

En outre, les cantons doivent pouvoir choisir comment ils veulent maintenir ou améliorer leur attrait local. Outre une baisse de la charge de l'impôt sur le bénéfice, ils peuvent aussi choisir d'abaisser la charge de l'impôt sur le revenu ou d'augmenter leurs investissements dans des infrastructures. Dans ces conditions, le Conseil fédéral propose de concevoir les mesures de compensation verticales de la Confédération comme des transferts aux cantons sans lien avec la poursuite d'un but précis.

Relèvement de la part des cantons à l'impôt fédéral direct

L'adaptation de la répartition des recettes permet de respecter au mieux le postulat fondamental d'après lequel la compensation des charges de la réforme ne doit pas limiter l'autonomie des cantons. Ces derniers peuvent donc disposer librement des fonds correspondants et les utiliser sous la forme qui leur convient. De plus, une telle compensation verticale tend à être neutre du point de vue de la concurrence fiscale car elle bénéficie à tous les cantons et tous les cantons sont «indemnisés» à long terme pour la diminution de leurs possibilités d'exploiter les bénéfices des entreprises.

Pour le Conseil fédéral, la mesure qui se prête le mieux à cette compensation consiste à relever la participation des cantons au produit de l'impôt fédéral direct. Cet impôt est prélevé par les cantons, qui le versent ensuite à la Confédération. Un relèvement de la part des cantons devrait également les inciter davantage à préserver ou à augmenter le substrat concerné en prenant des mesures visant à rehausser l'attrait local.

Actuellement, 17 % des recettes globales de l'impôt fédéral direct restent au canton qui les a perçues. Cette part cantonale est une part minimale selon la Constitution fédérale (art. 128, al. 4, Cst.): un relèvement de la part cantonale est donc possible au niveau législatif.

Il y a deux manières de relever la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct:

- *Relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales*

Étant donné que les plus importantes répercussions financières de la réforme sur les cantons concerneront les recettes provenant des personnes morales, une hausse de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales, c'est-à-dire un relèvement de la part de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales que les cantons ont perçue et qu'ils peuvent garder est une mesure qui paraît évidente. Elle serait en effet en relation directe avec le coût d'une baisse de l'impôt cantonal sur le bénéfice.

La corrélation entre le produit de l'impôt fédéral direct provenant de l'imposition du bénéfice des personnes morales et la part des recettes fiscales cantonales provenant des sociétés à régime fiscal cantonal par rapport au produit total est positive. Le relèvement de cette part bénéficiera donc en particulier aux cantons qui sont directement affectés par la réforme. C'est pourquoi le seul relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct provenant des personnes morales aurait

le caractère d'une aide financière ciblée pour ces cantons et on s'assurerait ainsi de viser relativement directement l'affectation des cantons.

Toutefois, les baisses d'impôt des cantons directement affectés tendent à faire augmenter les tensions dans la concurrence fiscale nationale: les cantons qui ne sont que peu affectés directement par la suppression des régimes fiscaux cantonaux devront également abaisser leur charge fiscale afin de préserver leur compétitivité au plan national. Pour éviter de fausser la concurrence intercantonale, ces cantons doivent donc bénéficier aussi des mesures de compensation verticales. C'est pourquoi le Conseil fédéral défend l'avis que la compensation ne peut pas se faire uniquement au moyen d'un relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales.

- *Relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques*

Un relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct provenant exclusivement des personnes morales ne resterait pas neutre quant à la concurrence fiscale en ce sens que cette concurrence aurait tendance à se reporter des personnes physiques aux personnes morales. La compétitivité en matière d'imposition des personnes physiques perdrait de son importance. Par ailleurs, la conception du mécanisme de compensation ne doit pas restreindre la possibilité des cantons de choisir sur quelles bases fiscales ils veulent se concentrer dans le cadre de la concurrence fiscale intercantonale. Enfin, les cantons doivent pouvoir choisir comment ils veulent maintenir ou améliorer leur compétitivité: à part la baisse de la charge fiscale de l'imposition des entreprises, ils peuvent aussi choisir d'abaisser la charge de l'impôt sur le revenu. Cela permet de prendre en compte le fait qu'une partie des versements compensatoires est déterminée en fonction des revenus des personnes physiques.

La corrélation entre le montant de ces revenus et le produit de l'impôt provenant des sociétés à régime fiscal cantonal n'est que faible. L'orientation d'après l'affectation de ce canal de répartition n'est donc pas très marquée. Combiné à un relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales, un relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques donne lieu à une compensation plus large, donc moins concentrée, qu'en cas de compensation axée exclusivement sur les revenus des personnes morales.

Fixation de la clé de répartition

Le montant total de la compensation verticale extrapolé jusqu'en 2019 s'élève à un milliard de francs. Pour éviter les effets d'une répartition par un seul canal, ce montant est attribué aux cantons à parts approximativement égales au moyen des deux canaux de répartition indiqués ci-dessus.

Pour ce faire, la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct est relevée de 3,5 points de pourcentage et portée de 17 % actuellement à 20,5 %; extrapolés jusqu'en 2019, 3,5 % du produit de l'impôt fédéral direct correspondent à un milliard de francs.

Étant donné que le produit total de l'impôt fédéral direct provient pour moitié environ des personnes physiques et des personnes morales, cette réglementation a pour effet de répartir par moitié le montant total de la compensation en fonction des

clés de répartition indiquées ci-dessus. Le tableau 6 montre comment les cantons bénéficient des mesures de compensation verticales ainsi agencées.

Tableau 6: répartition de la compensation verticale entre les cantons

	Part des cantons personnes physiques	Part des cantons personnes morales	Mesures de compensation: total
ZH	112 049 905	63 697 406	175 747 311
BE	37 929 761	35 040 105	72 969 866
LU	16 573 051	14 083 '797	30 656 848
UR	915 617	889 625	1 805 242
SZ	23 119 150	11 779 863	34 889 014
OW	1 915 474	1 274 958	3 190 432
NW	4 108 488	2 032 709	6 141 197
GL	1 309 752	1 148 712	2 458 465
ZG	20 921 239	56 451 705	77 372 943
FR	10 330 050	13 791 762	24 121 812
SO	10 612 703	8 475 642	19 088 344
BS	15 828 422	45 318 770	61 147 192
BL	18 803 918	12 564 955	31 538 866
SH	3 505 666	13 006 656	16 512 321
AR	2 698 288	2 044 839	4 743 136
AI	852 773	679 874	1 532 647
SG	19 296 311	19 604 851	38 901 163
GR	9 069 039	6 430 972	15 500 011
AG	29 078 697	21 855 131	50 933 828
TG	10 401 573	7 335 666	17 737 239
TI	19 633 667	18 352 099	37 985 766
VD	51 227 017	56 518 936	107 745 953
VS	11 907 789	6 575 136	18 482 925
NE	6 906 045	8 753 279	15 659 324
GE	52 325 463	76 764 011	129 089 474
JU	1 915 569	2 123 111	4 038 681
CH	493 235 435	506 764 565	1 000 000 000

Étant donné que l'introduction des mesures de compensation verticales sera échelonnée sur quatre ans, la part cantonale sera relevée de un point de pourcentage pendant les trois premières années si bien que les pourcentages précités seront atteints la quatrième année.

Pour évaluer les répercussions de la compensation verticale sur les cantons, il faut toutefois aussi prendre en compte les conséquences dues à l'ajustement de la péréquation des ressources et en particulier celles de la contribution complémentaire pour les cantons aux plus faibles ressources (cf. ch. 1.2.5 et 3.2.3).

1.2.4.3 Evaluation des mesures de compensation verticale

Ces mesures en faveur des cantons ont pour but d'équilibrer la répartition des charges de la troisième réforme de l'imposition des entreprises entre la Confédération et les cantons. Le montant de la compensation est fixé ex ante sur la base d'hypothèses. Après l'introduction de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, il faudra donc vérifier dans le cadre d'une évaluation, si les objectifs fixés ont été atteints au moyen de ces mesures. Il faudra donc vérifier sur la base d'une échelle agrégée si le montant des mesures de compensation verticales fixé ex ante est adéquat. Le modèle utilisé pour calculer le montant des mesures de compensation implique en effet une réduction de la charge effective de l'impôt sur le bénéfice de 22 % actuellement à 16 % en moyenne pour l'ensemble des cantons. Une évaluation de l'effet des mesures de compensation à l'échelon des cantons nécessiterait la fixation, pour chaque canton, d'une valeur cible pour la charge fiscale. L'autonomie financière des cantons et la conception suisse de l'Etat ne seraient pas respectées si la Confédération fixait de telles valeurs. C'est pourquoi, l'évaluation de l'adéquation du montant des mesures de compensation ne peut se faire que sur la base d'une échelle agrégée.

Une série d'indicateurs peut être utilisée pour cette évaluation, en particulier:

- l'évolution de la charge fiscale des entreprises (imposition ordinaire et imposition privilégiée) en Suisse,
- l'évolution des bénéfices déterminants des personnes morales (bénéfice dans et hors *licence box*),
- l'évolution des revenus déterminants,
- le produit de l'imposition des personnes morales et des personnes physiques.

Isoler autant que possible les conséquences de facteurs indépendants de la troisième réforme de l'imposition des entreprises de celles de la modification du cadre fiscal constitue un défi particulier. Il faut par exemple prendre en compte l'influence de la conjoncture sur les recettes fiscales. Pour apprécier l'évolution de la charge fiscale sur les bénéfices en Suisse, il faut également prendre en compte l'évolution du contexte fiscal international. Par exemple, il ne serait pas indiqué que la Confédération renforce ultérieurement les mesures de compensation verticales si les baisses d'impôt en Suisse étaient plus fortes que présumées et si ces baisses n'étaient pas justifiées par un durcissement de la concurrence fiscale internationale.

L'évaluation des mesures de compensation verticales aura lieu dans le cadre du quatrième rapport sur l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (cf. ch. 1.2.5). Effectuer cette évaluation dans le cadre de ce rapport

paraît justifiée puisqu'il existe une relation étroite avec la péréquation financière. L'évolution de la charge fiscale et de la compétitivité fiscale sera examinée régulièrement dans le cadre de ce rapport. En outre, l'étude des répercussions de la troisième réforme de l'imposition des entreprises devra englober les effets sur la péréquation des ressources.

Si l'évaluation parvient à la conclusion qu'il faut procéder à des ajustements, le rapport en fera mention dans les propositions qui seront mises en discussion avec la dotation des canaux de compensation et les éventuelles modifications légales. Un éventuel ajustement ne peut concerner que les années suivantes. Une correction rétroactive n'est pas prévue.

1.2.5 Ajustement de la péréquation des ressources

1.2.5.1 Nécessité d'un ajustement et consignes

La péréquation des ressources introduite avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a pour but d'atténuer les différences de capacité financière entre les cantons et de leur assurer un minimum de ressources financières. La péréquation des ressources est basée sur le potentiel de ressources des cantons, lequel comprend l'assiette fiscale agrégée (AFA) moyenne de trois années et reflète ainsi les ressources fiscalement exploitables d'un canton.

La péréquation actuelle des ressources tient compte du fait que selon l'art. 28 LHID les bénéfices des sociétés à régime fiscal cantonal réalisés à l'étranger peuvent être moins lourdement imposés que les bénéfices ordinaires. Actuellement, les bénéfices des sociétés mixtes par exemple sont intégrés au potentiel de ressources avec une pondération de 12,5 % (appelée facteur bêta). Moins importantes que les sociétés mixtes, les sociétés holding et les sociétés de domicile connaissent également une pondération de leurs bénéfices réalisés à l'étrangers par des facteur bêta (resp. 2,7 % et 8,8 %).

Cette pondération moindre perd son fondement légal et ses données avec la suppression des régimes fiscaux cantonaux: en d'autres termes, les bénéfices des entreprises qui en bénéficient actuellement ne seraient plus pondérés en fonction des facteurs bêta, mais intégrés entièrement dans le potentiel de ressources, tout comme les bénéfices des entreprises imposées au taux ordinaire. À l'échelle de la Suisse, la suppression des facteurs bêta, sans ajustement du système et en tenant compte de l'hypothèse où ces sociétés n'émigrent pas, entraînerait une hausse brutale du potentiel de ressources.

Cette hausse toucherait les cantons de manière très inégale car les sociétés à régime fiscal cantonal sont concentrées dans un petit nombre d'entre eux, majoritairement à fort potentiel de ressources. Dans ces cantons, le potentiel de ressources et l'indice des ressources augmenteraient fortement alors que la situation économique ne changerait pas. Dans les cantons comptant peu de sociétés de ce type, le potentiel de ressources varierait à peine, mais l'élévation de la moyenne suisse ferait baisser leur indice de ressources. Les disparités entre les cantons s'accroîtraient donc considérablement et les versements compensatoires seraient fortement contestés (une simulation se trouve à l'annexe 3).

C'est pourquoi le Conseil fédéral défend l'avis d'après lequel la péréquation des ressources doit être ajustée en fonction des nouvelles conditions fiscales établies par la troisième réforme de l'imposition des entreprises, afin que la péréquation des ressources continue de remplir l'objectif constitutionnel de la péréquation financière et reste politiquement acceptée. Dans le cadre de la consultation sur le rapport final de l'organisation de projet, tous les cantons se sont prononcés en principe en faveur de cet ajustement.

D'après le Conseil fédéral, l'ajustement de la péréquation des ressources doit se limiter à la prise en compte des bénéficiaires des entreprises dans le potentiel des ressources, car la troisième réforme de l'imposition des entreprises porte principalement sur les bénéficiaires des personnes morales. Les autres éléments du potentiel de ressources ne sont pas concernés et le concept fondamental de la péréquation des ressources n'est pas modifié:

- la répartition verticale et horizontale se fait en fonction du potentiel de ressources des cantons.
- La péréquation est fondée sur des règles clairement définies; les définitions discrétionnaires sont limitées à la dotation périodique des instruments de péréquation.
- Le calcul des versements compensatoires est transparent et se fonde sur des données officielles et pouvant faire l'objet d'une révision.

En outre, le nouveau système ne doit pas générer des incitations inopportunes (il ne doit notamment pas tenir compte directement des politiques fiscales cantonales) et l'évolution des versements compensatoires doit rester aussi stable que possible.

Enfin, des éléments de réforme étrangers à la troisième réforme de l'imposition des entreprises sont exclus. Les sujets tels que la création d'une zone neutre (initiative du canton de SZ), le facteur alpha (pondération de la fortune) et autres sont traités dans le cadre approprié, c'est-à-dire le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons.

1.2.5.2 Nouvelle pondération des bénéficiaires des entreprises (facteurs zêta)

En raison des facteurs bêta, les bénéficiaires imposables sont intégrés en moyenne avec une pondération réduite dans l'AFA par rapport aux revenus des personnes physiques. Pour l'année de référence 2014 par exemple, la pondération moyenne de l'ensemble des bénéficiaires des entreprises se monte à 50 % dans l'AFA. Cette pondération plus basse tient compte du fait que les bénéficiaires sont moins exploitables fiscalement que les revenus des personnes physiques.

Malgré les mesures ciblées de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, une part substantielle des revenus bénéficiant actuellement d'une imposition privilégiée ne pourra plus en bénéficier²⁴. Le maintien par analogie du système actuel (c.-à-d. une pondération réduite uniquement pour les revenus à imposition privilégiée, à savoir les revenus éligibles pour la *licence box*) se traduirait donc par une augmenta-

²⁴ Sur la base d'un sondage auprès des administrations fiscales cantonales, on estime qu'un tiers environ des bénéficiaires des sociétés à régime fiscal cantonal sont couverts par la *licence box* (cf. annexe 1); cette estimation est toutefois très incertaine.

tion du potentiel de ressources qui serait contraire à la réalité fiscale: la restriction de la possibilité de privilégier l'imposition des bases fiscales mobiles réduit le rendement de l'imposition des entreprises, car la sauvegarde de la compétitivité pour ces bases n'est possible, du moins en partie, que par un abaissement général de l'imposition des bénéficiaires. Cela signifie que l'ensemble de l'exploitabilité fiscale des bénéficiaires diminue. Dans ces conditions, la pondération des bénéficiaires dans le potentiel de ressources devrait plutôt tendre à baisser par rapport à la valeur actuelle.

Pondération plus basse de tous les bénéficiaires des personnes morales

Étant donné qu'après la suppression des régimes fiscaux cantonaux il ne sera plus possible de faire une différence suffisante entre les bénéficiaires mobiles (donc moins exploitables) et les bénéficiaires moins mobiles, le Conseil fédéral estime que *tous* les bénéficiaires des personnes morales doivent être pris en compte avec une pondération moindre dans l'AFA. Dans l'idéal, ces pondérations devraient refléter l'exploitation du potentiel fiscal, c'est-à-dire l'exploitabilité fiscale *des bénéficiaires des entreprises*. L'exploitabilité fiscale n'est cependant pas directement mesurable. Elle devrait être déterminée, par exemple, par des estimations économétriques de l'élasticité des bénéfices des entreprises par rapport à la charge fiscale. De tels indicateurs varieraient en fonction des données et des méthodes utilisées et seraient peu transparents. Dans ces conditions, le Conseil fédéral propose une méthode pragmatique: la pondération des bénéficiaires sera déterminée sur la base de leur exploitation fiscale effective.

En l'occurrence, il faut toutefois veiller à ce que les décisions de politique fiscale d'un canton (à savoir la baisse de l'impôt sur le bénéficiaire) n'aient pas d'influence directe sur le potentiel de ressources de ce canton, car cela irait de pair avec des incitations inopportunes.

Il faut donc utiliser l'exploitation fiscale *moyenne* de l'ensemble des cantons pour déterminer la pondération. Celle-ci est déterminée séparément pour le revenu des personnes physiques et pour les bénéficiaires des personnes morales en divisant l'intégralité des recettes fiscales des cantons et des communes, y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct, par la base de calcul correspondante selon l'impôt fédéral direct. Le quotient entre l'exploitation fiscale des bénéficiaires des personnes morales et celle des revenus des personnes physiques sert ensuite de facteur de pondération pour les bénéficiaires dans l'AFA. Ce facteur d'exploitation fiscale relatif est appelé facteur zêta²⁵. Une présentation détaillée de ce calcul se trouve à l'annexe 3. Étant donné que les bénéficiaires des entreprises sont moins exploités que les revenus des personnes physiques, le facteur zêta est inférieur à un.

L'avantage de cette méthode réside dans sa simplicité: elle repose sur des données officielles et le calcul peut aussi être vérifié par des tiers. Toute variation dans l'exploitation fiscale des personnes physiques et/ou morales est automatiquement intégrée à la pondération et la mise à jour des facteurs de pondération dès que de nouvelles données apparaissent ne pose aucun problème. L'inconvénient de cette méthode est de déroger en partie aux principes de la péréquation des ressources actuelle: le système actuel n'utilise aucune recette fiscale réelle (à l'exception de la

²⁵ L'institution d'un impôt sur le bénéficiaire corrigé des intérêts n'a pas d'influence sur le mécanisme de la péréquation des ressources. La réduction de l'assiette de l'impôt est déjà prise en compte dans les données de base de l'impôt fédéral direct et du produit de l'impôt sur le bénéficiaire et se retrouve dans les facteurs zêta et dans le potentiel de ressources.

prise en compte des revenus des frontaliers et du calcul des recettes fiscales standardisées), mais uniquement les assiettes fiscales.

Facteurs zêta distincts à l'intérieur et à l'extérieur de la *licence box*

Le concept des facteurs zêta sera appliqué d'une manière différenciée aux revenus à l'intérieur et à l'extérieur de la *licence box*: les revenus d'un canton en dehors de la *licence box* seront pondérés uniquement en fonction de l'exploitation fiscale relative moyenne de ces revenus. Il en va de même pour les revenus à l'intérieur de la *box*. Dans le potentiel de ressources, les bénéficiaires soumis à une imposition réduite seront donc pris en compte avec une pondération moindre que les bénéficiaires soumis à l'imposition ordinaire. Cela permet, comme c'est le cas dans le système actuel mais dans une moindre mesure, de prendre en compte dans le potentiel de ressources la mobilité différente du substrat de l'impôt sur le bénéficiaire et, du même coup, son exploitabilité fiscale différente. Ce ne serait pas le cas avec un facteur d'exploitation appliqué uniformément à tous les bénéficiaires, et l'intérêt des cantons à garder ou à attirer des bases mobiles de l'impôt sur le bénéficiaire serait faible: un franc supplémentaire dans le substrat de l'impôt sur le bénéficiaire augmenterait d'autant le potentiel de ressources, sans égard au fait qu'il s'agisse de bases mobiles ou immobilières de l'impôt sur le bénéficiaire. En outre, l'application de deux facteurs zêta à la place d'un facteur unique devrait diminuer l'importance des modifications des versements compensatoires, car le système actuel comprend déjà une différenciation en fonction de la mobilité.

Même si, par rapport à aujourd'hui, on introduit dans la péréquation des ressources un élément (les recettes fiscales de l'ensemble de la Suisse) qui dépend du comportement des cantons, aucun canton n'a le pouvoir d'influencer ses versements compensatoires en manipulant son régime fiscal. Des simulations montrent en effet qu'une division par deux des taux d'imposition pour les revenus en dehors de la *licence box* dans le canton de Zurich se traduirait bien par une légère baisse du facteur zêta correspondant, mais que les répercussions financières sur les versements compensatoires de la péréquation des ressources seraient faibles. Pour un canton plus petit, les répercussions d'une baisse de la charge de son impôt sur le bénéficiaire sur ses versements compensatoires seraient à peine sensibles. L'introduction des facteurs zêta ne comporte donc pas d'incitations indésirables en matière de politique fiscale et ne présente pas le risque d'une baisse excessive des impôts sur le bénéficiaire.

Traitement des fluctuations des facteurs zêta

Les calculs basés sur les AFA et les recettes fiscales de ces dernières années ont montré que l'exploitation fiscale relative peut varier assez fortement d'années en années. Des facteurs zêta recalculés tous les ans risquent d'entraîner des fluctuations importantes des versements compensatoires. Pour atténuer cet effet, il faut recalculer les facteurs zêta au début de chaque période quadriennale et les maintenir sans changement pendant cette période. Cette même règle s'applique d'ailleurs actuellement aux facteurs bêta. Le calcul des facteurs zêta se fait avec les données des six années de calcul des années de référence de la précédente période quadriennale. Ce procédé permet d'examiner l'évolution des facteurs zêta à plus long terme dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Il permet aussi de prendre à temps les mesures nécessaires s'il s'avère que ces facteurs revêtent des valeurs telles qu'ils ne reflètent plus la réalité économique en raison de développements encore imprévisibles à l'heure actuelle. Ces mesures peuvent consister par exemple à fixer un plancher ou, le cas échéant, un plafond pour les facteurs zêta.

Fixation préalable des principes

Étant donné que les données fiscales des cantons ne sont prises en compte dans le potentiel de ressources qu'avec un décalage de quatre à six ans, l'ajustement prévu de la péréquation des ressources ne déploiera ses effets matériels que dans dix ans. En raison de la longueur de ce délai, il ne faut fixer actuellement que les principes de la mise en œuvre. La prise en compte de l'exploitation fiscale différente des bénéfices et des revenus ainsi que la différenciation entre les bénéficiaires soumis à l'imposition ordinaire et les bénéficiaires soumis à une imposition réduite dans la *licence box* doivent être inscrites dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC).

Les méthodes de calcul exactes du potentiel de ressources sont certes présentées dans le présent rapport, mais elles ne seront définitivement fixées qu'à une date ultérieure dans des ordonnances. Cette procédure échelonnée permet de prendre en compte des développements ultérieurs imprévisibles. Le moment venu, le Conseil fédéral soumettra les modifications des ordonnances aux cantons.

1.2.5.3 Répercussions

Calculer les répercussions de l'ajustement de la péréquation des ressources esquissé ci-dessus est difficile pour deux raisons:

- Premièrement, on ne peut pas prédire la réaction des cantons face au nouveau régime fiscal. En particulier, on ne peut pas anticiper si, ni dans quelle mesure, les cantons abaisseront la charge globale de leur impôt sur le bénéfice afin de retenir les sociétés particulièrement mobiles en Suisse. C'est pourquoi les facteurs zêta ne peuvent être estimés qu'à l'aide d'hypothèses.
- Deuxièmement, il n'est pas possible d'estimer quelle sera la réaction des entreprises et, par conséquent, de la base de l'impôt au vu de la nouvelle situation fiscale: d'une part, il n'est guère possible de prévoir si des entreprises iront s'établir dans certains cantons ou les quitteront. D'autre part, on ne peut estimer qu'approximativement la part des revenus soumis à l'impôt qui bénéficieront de la *licence box* et celle de ceux qui n'en bénéficieront pas.

On tentera quand même de présenter ci-après le mode d'action de la péréquation des ressources modifiée à l'aide d'hypothèses. Les calculs:

- sont effectués pour l'année de référence 2014 de la péréquation des ressources (années de calcul 2008 à 2010) et, par conséquent, vont en partie grandement évoluer pour les cantons jusqu'à la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises,
- sont statiques, c'est-à-dire qu'ils sont effectués en admettant que l'ensemble de la base de l'impôt sur le bénéfice des cantons reste inchangée, et
- sont basés sur l'hypothèse qu'une partie (spécifique aux cantons) des bénéfices sera imposée à l'intérieur de la *licence box* et que le taux moyen de l'impôt sur le bénéfice passera de 22 à 16 %. En l'occurrence, l'exploitation fiscale du revenu et de la fortune des personnes physiques demeure inchangée par rapport au statu quo (26,7 %).

Le détail des données et de la simulation se trouve aux annexes 1 et 3. Les résultats sont très différents entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources.

Par rapport à la méthode actuelle, les répercussions sont relativement modestes pour la plupart des cantons à faible potentiel de ressources. Les indices de ressources ont tendance à baisser légèrement par rapport à maintenant, sauf pour le canton de Fribourg dont l'indice des ressources augmente avec les facteurs zêta. D'après la simulation, ce canton reçoit aussi des versements compensatoires nettement plus faibles.

Pour les cantons à fort potentiel de ressources, les effets sont nettement plus sensibles. Les cantons dont la part des personnes morales au potentiel de ressources est faible (p. ex. SZ) ou dont la part des sociétés à régime fiscal spécial qui, pour une grande partie, ne peuvent pas bénéficier d'une *licence box* selon les données utilisées est élevée (p. ex. ZG, VD) connaissent une hausse importante de leur indice de ressources. Suivant les hypothèses adoptées, les versements compensatoires allègent en particulier la charge des cantons de Bâle-Ville, du Tessin et de Zurich. Les cantons de Vaud et de Zoug supportent les charges les plus fortes.

Même si des modifications des versements compensatoires sont inévitables, on peut affirmer que l'utilisation des facteurs zêta dans la péréquation des ressources constitue la meilleure solution. Ces facteurs atténuent nettement la suppression des facteurs bêta et donnent des résultats beaucoup plus proches du statu quo que la suppression pure et simple des facteurs bêta.

On rappellera que ces simulations reposent sur l'hypothèse qu'il n'y aura pas d'immigration ou d'émigration de la base de l'impôt et que les hypothèses concernant les recettes fiscales futures reposent aussi sur des estimations approximatives. Ces recettes dépendent de la réaction des cantons s'agissant des taux d'imposition et du volume du substrat fiscal qui bénéficiera de l'imposition privilégiée de la *licence box*. L'un et l'autre influencent le facteur zêta et, par conséquent, la péréquation des ressources. C'est pourquoi des analyses de sensibilité figurent dans l'annexe 3 à côté des résultats quantitatifs.

En outre, il faut relever encore une fois que les simulations ont été effectuées avec les données de 2014. Il s'écoulera donc encore dix ans jusqu'à ce que les données de base de la péréquation des ressources proviennent intégralement du nouveau régime. Au vu des variations importantes des potentiels cantonaux de ressources au cours des six dernières années suivant l'introduction de la RTP, on ne peut exclure que les répercussions réelles s'écartent nettement des simulations.

1.2.5.4 Période transitoire

Il faut porter une attention particulière au passage du système actuel au nouveau système de péréquation des ressources pour plusieurs raisons:

- Les données fiscales utilisées pour calculer le potentiel de ressources se réfèrent à des années de calcul passées depuis quatre à six ans, ce qui implique un *délai important* jusqu'à ce que le nouveau système fiscal déploie ses effets sur les versements compensatoires.
- Plusieurs années de calcul sont utilisées pour calculer le potentiel de ressources d'une année de référence. Il s'écoule donc quelque temps à partir

du moment où les premières données déterminées selon les nouvelles règles sont disponibles jusqu'à ce que la péréquation des ressources fonctionne intégralement selon le nouveau système.

- Le nouveau mode de calcul du potentiel de ressources entraîne une rupture de structure: les potentiels de ressources selon l'ancien et le nouveau système ne sont pas comparables. Il faut en tenir compte lors de la fixation du montant de la compensation. De plus, la réforme peut nécessiter une modification de la dotation minimale visée.

La manière dont il faut tenir compte de ces aspects pendant la période transitoire est exposé en détail ci-après.

Décalage temporel du changement de système

Les données fiscales nécessaires au calcul du potentiel de ressources se rapportent à des années de calcul qui précèdent l'année de référence de quatre à six ans. Par conséquent, il faudra continuer d'utiliser des données du système fiscal actuel pour déterminer la péréquation des ressources pour les premières années suivant l'entrée en vigueur de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

L'échéancier applicable au calcul du potentiel de ressources est reproduit ci-après. En supposant que les nouvelles réglementations fiscales sont appliquées dans les cantons à partir de 2019²⁶, les données de l'AFA entreront de la manière suivante dans le calcul du potentiel de ressources à partir de 2019:

Illustration 2: calcul du potentiel de ressources durant la période transitoire

Année de référence	Bases de calcul de l'impôt (AFA)	
2019	2013, 2014, 2015	Période 2019 à 2022 (phase I): les AFA utilisées sont toutes issues de l'ancien système fiscal.
2020	2014, 2015, 2016	
2021	2015, 2016, 2017	
2022	2016, 2017, 2018	
2023	2017, 2018, 2019	Période 2023 à 2025 (phase II): la distinction entre sociétés à imposition ordinaire et sociétés à régime spécial est supprimée à partir de l'AFA 2019. L'actualisation se fait selon le BIP (v. ch. suivant) et les facteurs zêta sont calculés tous les ans.
2024	2018, 2019, 2020	
2025	2019, 2020, 2021	
2026	2020, 2021, 2022	
2027	2021, 2022, 2023	Période 2026 à 2029 (phase III): les données disponibles pour calculer le potentiel de ressources proviennent intégralement du nouveau système fiscal. L'actualisation de la dotation se fait selon les règles ordinaires. Les facteurs zêta sont encore calculés tous les ans.
2028	2022, 2023, 2024	
2029	2023, 2024, 2025	
2030	2024, 2025, 2026	
...		Période à partir de 2030 (phase IV): les règles ordinaires s'appliquent au calcul (y. c. aux facteurs zêta).

²⁶ Et en supposant aussi que les régimes fiscaux cantonaux seront abrogés au 1.1.2019, ce qui empêchera tout chevauchement entre l'ancienne et la nouvelle réglementation fiscale.

Du fait du décalage des données dans le temps, il faudra attendre la septième année suivant la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises dans les cantons (donc 2025) pour que le calcul de la péréquation des ressources repose exclusivement sur des données issues du nouveau système fiscal. Pour ce qui est de la disponibilité des données, on peut distinguer quatre phases:

Pendant la *phase I*, le système actuel sera maintenu. D'une part, les facteurs zêta devraient être estimés sur la base de données qui ne sont pas fiables en cas de passage au nouveau système dès la première année; le risque de modifications injustifiées des versements compensatoires relatifs aux ressources serait grand. D'autre part, le maintien provisoire du système actuel assure une continuité: l'ajustement du système n'entraîne une modification des versements compensatoires que quatre ans après l'entrée en vigueur de la réforme. Cela implique un maintien temporaire des droits acquis et évite que les mesures de politique fiscale et l'ajustement des versements compensatoires ne mettent en même temps financièrement certains cantons sous pression.

Pour la détermination du potentiel de ressources, la *phase II* constitue une période transitoire. Le potentiel de ressources est lissé par l'inclusion successive dans ce potentiel d'une base de calcul annuelle supplémentaire provenant du nouveau système.

Dans la *phase III*, le potentiel de ressources est calculé sur la base de données provenant intégralement du nouveau système.

Pour ce qui est des facteurs zêta, les phases II et III sont encore incomplètes. Les facteurs zêta sont recalculés au début d'une période quadriennale sur la base des six années de calcul de la période précédente. Comme on ne dispose pas encore de six années de calcul dans les phases II et III, les facteurs zêta sont déterminés sur la base de la moyenne des années de calcul disponibles. On ne disposera donc que d'une seule valeur pour la première année du nouveau régime fiscal (année de calcul 2019). Pour les années suivantes, une moyenne sera déterminée ensuite tous les ans, ce qui se traduit par un lissage des facteurs zêta au cours du temps. On ne pourra utiliser six années de calcul pour calculer les facteurs zêta qu'à partir de 2029. Il n'est pas exclu que ces facteurs présentent des fluctuations assez importantes au cours de la phase initiale. C'est pourquoi il faudra envisager, le cas échéant, de fixer un plancher et un plafond. À l'heure actuelle, il serait cependant prématuré de déterminer de telles limites. Le moment venu, il faudra examiner leur institution dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

À partir de la *phase IV*, les facteurs zêta sont calculés pour une période quadriennale sur la base de la moyenne des périodes antérieures et le passage au nouveau système est accompli.

Prise en compte des réserves latentes déclarées dans le potentiel de ressources

Il est prévu d'inscrire dans la LHID la pratique d'après laquelle les réserves latentes sont prises en compte sans incidence sur l'impôt en cas de passage d'une imposition privilégiée à l'imposition ordinaire et peuvent ensuite être amorties dans le bilan fiscal (cf. ch. 1.2.3.5 et 2.2). Pour les sociétés qui inscriront et amortiront ensuite leurs réserves latentes suite à la suppression des régimes fiscaux cantonaux se pose la question de leur prise en compte dans le potentiel de ressources. Étant donné que les régimes fiscaux cantonaux ne s'appliquent qu'à l'imposition cantonale des

bénéfices, la déclaration et l'amortissement des réserves latentes ne concernent que le niveau cantonal, alors que la base de calcul de l'impôt fédéral direct est déterminante pour calculer le potentiel de ressources. Les amortissements ne sont donc pas pris en compte selon l'approche exposée ci-dessus pour ajuster la péréquation des ressources. Par conséquent, les bénéfices imposables selon l'impôt fédéral direct sont plus élevés que selon le calcul cantonal de l'impôt.

En l'occurrence, il faut cependant prendre en considération le fait que le calcul est de toute façon effectué avec les «anciens facteurs bêta» pendant les quatre premières années du nouveau régime fiscal en raison du décalage dans le temps des données utilisées pour la péréquation des ressources. Le problème est donc déjà résolu par ce décalage, du moins au début. Un ajustement ne concernerait que les années suivant le délai d'amortissement de dix ans (10 ans).

Dans le cadre de la consultation, il faut cependant examiner avec les cantons si une prise en compte plus large de la déclaration et de l'amortissement des réserves latentes est possible et souhaitable pour déterminer le potentiel de ressources.

Rupture de la structure du potentiel de ressources et modification de la dotation minimale visée

La prise en compte de la première année de calcul après la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises entraîne une rupture de structure, car le niveau du potentiel de ressources calculé selon le nouveau système devrait selon toute vraisemblance être inférieur à celui établi selon la méthode de calcul actuelle suite à la modification de la pondération des bénéfices des personnes morales. Il n'est cependant pas possible de prédire l'ampleur de cette rupture, qui sera quelque peu lissée au cours de la deuxième phase par l'utilisation de trois années de calcul pour une année de référence. Il n'empêche que les dotations de la péréquation des ressources verticale et horizontale ne peuvent plus, comme à l'heure actuelle, être actualisées simplement en fonction de l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons, respectivement suivant celle des cantons à fortes ressources. Un recul du potentiel de ressources dû à la rupture de structure se répercuterait donc sur l'actualisation de la dotation. Pour l'éviter, le Conseil fédéral propose d'actualiser les dotations en fonction de l'évolution du produit intérieur brut (PIB) pendant trois ans, c'est-à-dire pour la cinquième, la sixième et la septième année suivant l'introduction de la troisième réforme de l'imposition des entreprises dans les cantons. Cette disposition transitoire sera inscrite dans la PFCC. Le PIB est l'indicateur généralement reconnu pour mesurer la création de valeur de l'ensemble de l'économie. En l'occurrence, la corrélation entre l'évolution du potentiel de ressources et celle du PIB est relativement étroite, du moins à long terme.

En outre, il se peut que la troisième réforme de l'imposition des entreprises entraîne aussi une rupture concernant la dotation minimale visée. D'après l'art. 135, al. 2, let. b, Cst., la péréquation des ressources a pour but d'assurer aux cantons un minimum de ressources financières. Cela signifie que la péréquation doit permettre aux cantons de financer eux-mêmes leurs tâches fondamentales sans imposer de charges excessives à leurs citoyens. Cet objectif est concrétisé dans la PFCC: le montant des versements compensatoires doit être suffisamment élevé pour qu'avec une exploitation moyenne de son potentiel fiscal un canton totalise au moins 85 % de la moyenne suisse des recettes fiscales standardisées (RFS) par habitant. La moyenne des RFS par habitant correspond à la moyenne des recettes fiscales (cantonales) par

habitant dans toute la Suisse. Pour un même substrat fiscal, il faut donc s'attendre à une diminution des recettes fiscales à la suite des baisses attendues des impôts cantonaux sur le bénéfice. Par conséquent, l'objectif minimal de dotation défini dans la PFCC diminuerait en terme nominal, c'est-à-dire que le 85 % des RFS par habitant ne suffirait plus que pour financer des prestations étatiques moins élevées. Dans ce cas, la valeur cible en pour cent devrait être relevée. Ex ante, il n'est cependant pas possible de dire si et, le cas échéant dans quelle mesure, une correction de cette valeur légale en pour cent est nécessaire, notamment car on ignore l'ampleur des baisses futures des impôts cantonaux sur le bénéfice et l'évolution de la base de cet impôt.

C'est pourquoi le Conseil fédéral propose dans un premier temps de maintenir la valeur cible de 85 % sans changement et, le cas échéant, de proposer une modification de cette valeur ultérieurement, dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, sur la base de données fiables. Pour éviter entretemps des cas de rigueur pour les cantons à faibles ressources, le Conseil fédéral propose de remplacer cette valeur de 85 % par une valeur cible provisoire pour la péréquation des ressources. Cette valeur correspondra à la dotation minimale visée de l'année de référence déterminée pour la dernière fois exclusivement sur la base d'années de calcul de l'ancien système fiscal. Il s'agit de la quatrième année suivant l'introduction de la troisième réforme de l'imposition des entreprises dans les cantons. Le montant en francs correspondant à 85 % de la moyenne des RFS par habitant pour cette année de référence servira d'objectif nominal visé pour une période transitoire de sept ans. Pendant ces sept ans, la dotation minimale visée dans la péréquation des ressources ne sera plus définie par un pourcentage de la moyenne suisse de l'année en cause, mais par un montant en francs. Cette règle sera inscrite dans la PFCC à titre de disposition transitoire. Pour un canton à faible potentiel de ressources, l'atteinte de l'objectif sera vérifiée en ajoutant les versements compensatoires pour l'année de référence aux RFS du canton concerné, c'est-à-dire à ses ressources propres déterminantes, la quatrième année après l'introduction de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Cette somme sera comparée avec l'objectif nominal provisoire.

Contribution complémentaire

Une contribution complémentaire de la Confédération en faveur des cantons à plus faible potentiel de ressources sera introduite avec cette valeur cible provisoire. Cette contribution sera alimentée par les fonds de la Confédération libérés dans le cadre de la compensation des cas de rigueur. Le montant de la compensation des cas de rigueur diminuera de 5 % par an à partir de 2016. Si la diminution de cette compensation est cumulée jusqu'en 2029 et répartie sur sept ans, on obtient un montant de 180 millions de francs par an susceptible d'être réparti dans le cadre de la contribution complémentaire. Cette aide est ainsi ciblée sur les cantons aux plus faibles potentiels de ressources, lesquels profitent par ailleurs moins des mesures de compensation verticales que les autres cantons. La contribution complémentaire est distribuée en deux temps. Dans le premier temps, des fonds sont versés aux cantons qui n'atteignent pas l'objectif transitoire fixé. Dans un deuxième temps, les fonds encore disponibles, à savoir la différence entre le montant de 180 millions de francs et le montant des fonds distribués au cours du premier temps, sont répartis proportionnellement entre les cantons aux potentiels de ressources les plus faibles. Le classement des cantons en fonction de l'indice RFS n'est toutefois pas modifié après le versement des montants de la contribution complémentaire.

D'après les simulations effectuées, le montant de 180 millions de francs devrait suffire à assurer aux cantons concernés la dotation minimale visée provisoirement. Si, contre toute attente, ce n'était pas le cas, les montants complémentaires versés aux cantons concernés seraient réduits proportionnellement afin de respecter la restriction fixée à 180 millions de francs. Une telle garantie de fait de la dotation minimale n'est cependant prévue que pour la période septennale précitée. Une fois que la dotation minimale visée aura été vérifiée dans le cadre du rapport sur l'efficacité et, le cas échéant, que la disposition légale de la PFCC aura été adaptée, il faudra, comme à présent, atteindre la dotation minimale visée, exprimée en pourcentage de la moyenne de l'ensemble de la Suisse. La valeur cible provisoire et la contribution supplémentaire seront alors supprimées. À partir de 2030, le Parlement fixera de nouveau le montant de la dotation tous les quatre ans sur la base des enseignements du rapport sur l'évolution de l'efficacité.

À l'exception de l'utilisation des fonds de la Confédération libérés dans le cadre de la compensation des cas de rigueur, cette dernière n'est pas touchée autrement par les modifications dues à la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Suite des opérations

Vu le degré d'incertitude élevé, il convient de fixer ex ante les principes et les règles de procédure. Les solutions concrètes seront élaborées chaque fois dans le cadre du rapport sur l'efficacité. Dans le troisième rapport (RE 3), qui porte sur les années de référence 2016 à 2019, il faudra notamment examiner s'il faut introduire un plancher ou un plafond pour les facteurs zêta et, le cas échéant, à quelle valeur. Étant donné que le passage de l'ancien au nouveau système n'est pas synchrone avec la période d'analyse quadriennale du rapport sur l'efficacité, il faut introduire une période intercalaire, prévue pour le quatrième rapport sur l'efficacité. Le Conseil fédéral propose donc de prolonger cette période à six ans (années de référence 2020 à 2025), principalement pour trois raisons:

- Les périodes d'analyse correspondent ainsi exactement aux phases de la transition, ce qui permet d'analyser chaque fois la phase actuelle dans le rapport sur l'évolution de l'efficacité et, si nécessaire, de proposer des mesures pour la prochaine phase. Pour une période quadriennale, on ne disposerait pas encore d'informations sur le fonctionnement du nouveau système dans le quatrième rapport sur l'évaluation de l'efficacité (2020 à 2023).
- Le Parlement fixe les contributions de base à la compensation des ressources d'une part pour la 2^e et la 3^e année et d'autre part pour la période allant de la 4^e à la 7^e année suivant l'introduction de la troisième réforme de l'imposition des entreprises dans les cantons. Il peut toujours fixer la nouvelle dotation aux moments décisifs et, le cas échéant, ajuster le système. Sinon, les débats relatifs à des mesures risquent de se dérouler à un moment (c.-à-d. 2023) où les répercussions de la troisième réforme de l'imposition des entreprises sur la péréquation des ressources ne sont pas encore entièrement connues.
- La fiabilité de la planification des cantons est plus grande pendant la phase de mise en œuvre. Le mécanisme proposé permet de réduire la rupture de structure qui se produira malgré toutes les mesures proposées.

Le quatrième rapport sur l'évolution de l'efficacité contiendra en outre une évaluation des mesures de compensation verticales (cf. ch. 1.2.4).

Au cours de cette période de six ans, le Conseil fédéral propose en outre de soumettre au Parlement un rapport complémentaire (RC) après deux ans (c.-à-d. en 2020), dans lequel il analysera les dernières informations concernant le comportement des cantons et des entreprises. En cas d'évolutions imprévues, cela permet de procéder à des adaptations du mécanisme de transition et de la dotation de la péréquation des ressources. La procédure est en l'occurrence identique à celle du rapport sur l'efficacité. Toutefois, contrairement à ce dernier, ce rapport transitoire ne comprendra pas d'évaluation du bilan de la péréquation financière, mais se limitera à la question de la transition et à la dotation de la péréquation des ressources.

Enfin, le cinquième rapport sur l'évolution de l'efficacité (années de référence 2026 à 2029) examinera en particulier l'objectif de la dotation minimale et proposera les facteurs zêta pour la période quadriennale suivante, la première au terme de la période transitoire.

Le rythme quadriennal initial concernant la fixation des contributions de base à la compensation des ressources et des charges et la rédaction des rapports sur l'efficacité peut être repris après le délai transitoire de six ans. L'échéancier présenté auparavant se réfère à une mise en œuvre des nouvelles réglementations fiscales dans les cantons d'ici à 2019. Si cette mise en œuvre a lieu avant ou après cette date, l'échéancier indiqué ici devrait être adapté en fonction du synchronisme nécessaire.

Illustration 3: introduction dans le temps de l'ajustement de la péréquation des ressources

Phase	Année de calcul	Année de référence	Années de calcul utilisées (en gras = nouveau système)	Facteurs zêta utilisés	Evaluation		
					Période d'analyse	Consultation	Débats au Parlement
I	2018	2019	2013, 2014, 2015	-	2016-19		RE 3
I	2019	2020	2014, 2015, 2016	-	2020-25	RC	RC
I	2020	2021	2015, 2016, 2017	-	2020-25		RC
I	2021	2022	2016, 2017, 2018	-	2020-25		
II	2022	2023	2017, 2018, 2019	2019	2020-25		
II	2023	2024	2018, 2019, 2020	2019-20	2020-25	RE 4	RE 4
II	2024	2025	2019, 2020, 2021	2019-21	2020-25		RE 4
III	2025	2026	2020, 2021, 2022	2019-22	2026-29		
III	2026	2027	2021, 2022, 2023	2019-23	2026-29		
III	2027	2028	2022, 2023, 2024	2019-24	2026-29	RE 5	RE 5
III	2028	2029	2023, 2024, 2025	2020-25	2026-29		RE 5
IV	2029	2030	2024, 2025, 2026	2020-25	2030-33		
IV	2030	2031	2025, 2026, 2027	2020-25	2030-33		
IV	2031	2032	2026, 2027, 2028	2020-25	2030-33	RE 6	RE 6
IV	2032	2033	2027, 2028, 2029	2020-25	2030-33		RE 6
IV	2033	2034	2028, 2029, 2030	2024-29	2034-37		
		

1.2.6 Compensation financière au niveau fédéral

Les restrictions budgétaires de la Confédération découlent du frein à l'endettement. Pour que le budget reste en équilibre du point de vue structurel, les charges supplémentaires dues à la troisième réforme de l'imposition des entreprises doivent être financées directement. La conception du financement prévoit deux axes: des mesures concernant les recettes et la constitution d'excédents structurels avant la réforme au moyen d'un ajustement des dépenses et de l'exploitation des allègements des dépenses («bénéfices inattendus»).

1.2.6.1 Mesures de financement du côté des recettes

Parmi les mesures fiscales présentées au ch. 1.3.1, l'institution d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur des titres produit des recettes supplémentaires. Cet impôt

contribue dans une grande mesure à compenser les baisses de recettes consécutives aux autres mesures fiscales (en particulier l'institution d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts et la suppression du droit d'émission sur le capital propre) et la charge supplémentaire des mesures de compensation verticales.

De plus, le Conseil fédéral entend contribuer à financer les charges de la troisième réforme de l'imposition des entreprises par des recettes supplémentaires *en augmentant le nombre des inspecteurs fiscaux*.

Afin de ramener l'intervalle entre les contrôles concernant la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt anticipé et les droits de timbre à sa durée de 2006 et d'absorber l'augmentation constante du volume et de la complexité de ces contrôles, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter les ressources en personnel de l'AFC dans le domaine des contrôles internes et externes et a inscrit les moyens financiers nécessaires dans le budget 2015.

La création de 75 nouveaux emplois au total aux services de contrôles interne et externe de l'AFC s'échelonnait de 2015 à 2018. Dans le domaine de la TVA, un inspecteur au service externe reprend tous les ans un montant de TVA de l'ordre de 545 000 francs. Dans le domaine du contrôle interne, le montant des reprises s'élève à 225 000 francs environ. Pour l'impôt anticipé et les droits de timbre, les reprises sont de l'ordre de 7,6 millions de francs par employé aux contrôles externe et interne. Sur la base de ces moyennes et dans l'hypothèse où elles diminuent progressivement, les recettes fiscales supplémentaires s'élèveraient à 250 millions de francs par an à partir de 2019.

Le passage au principe de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé produirait aussi des recettes supplémentaires. La révision de la loi concernée ne fait certes pas partie de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, mais ces recettes supplémentaires pourraient quand même être attribuées à son financement, car cette révision contribue à augmenter l'attrait de la Suisse pour les activités de financement.

Du côté des entreprises, des mesures fiscales plus profondes ne sont pas possibles dans une plus grande mesure, car elles nuiraient à la capacité concurrentielle de la place économique suisse. Inversement, une charge supplémentaire sur les personnes physiques diminuerait sensiblement les chances de la troisième réforme de l'imposition des entreprises d'être acceptée au niveau politique.

1.2.6.2 Constitution d'excédents structurels

La charge financière de la réforme qui subsiste après la prise en compte du financement par les recettes est estimée à un bon milliard de francs. Pour éviter des coupes drastiques dans les dépenses au moment de l'introduction de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, il faut utiliser l'intervalle jusqu'à ce moment pour constituer des excédents structurels dans le budget fédéral. À l'entrée en vigueur de la réforme, ces excédents permettront d'absorber les charges supplémentaires qu'elle entraîne.

La constitution d'excédents structurels ne nécessite pas une base légale et elle est autorisée par les dispositions relatives au frein à l'endettement qui ne constituent que des exigences minimales.

Pour constituer des excédents structurels, il faut que la croissance des dépenses ces prochaines années reste inférieure à la croissance des recettes (corrigées selon la conjoncture). Des facteurs d'allégement particuliers («bénéfices inattendus») peuvent aussi être utilisés dans ce but:

- Dans le cadre des mesures visant l'assainissement de l'AI, la Confédération s'est engagée à financer les intérêts de la dette de l'AI jusqu'en 2017. À l'échéance de ce délai, le budget s'en trouvera allégé d'autant (env. 160 millions de francs par an).
- De plus, un allègement à moyen terme découle de la disparition progressive de la compensation des cas de rigueur de la RTP à partir de 2016 (contribution de la Confédération: 250 millions de francs; réduction de 5 % par an). Dans le cadre de l'accord sur le programme de consolidation (PCO) 2012-2013, la Confédération et les cantons sont convenus d'examiner en temps opportun «comment les ressources fédérales libérées pourront être engagées dans l'intérêt des cantons». Dans ces conditions, les fonds de la Confédération ainsi libérés peuvent servir à financer la contribution complémentaire de la Confédération à la péréquation des ressources (cf. ch. 1.2.5).

Par ailleurs, les excédents structurels renforcent la réduction des dettes, ce qui entraîne une diminution des intérêts de la dette fédérale de l'ordre de 100 millions de francs par an dans l'ensemble du budget.

Selon l'échéancier actuel, la réforme est mise en œuvre à partir de 2019. Pour les finances fédérales, la charge intégrale de la réforme est attendue pour 2022. Il faut donc continuer de préserver des excédents structurels pendant les premières années de la réforme, à savoir de 2019 à 2021, dans une mesure qui tend toutefois à diminuer (env. 500 millions de francs encore en 2021).

Le Conseil fédéral a déjà commencé à organiser sa planification financière en conséquence. Il a pour but *de constituer des excédents structurels de l'ordre de 1,1 milliard de francs jusqu'en 2019, afin d'amortir les charges de la troisième réforme de l'imposition des entreprises*. D'après le plan financier 2016-2018 du 20 août 2014, le budget présente un excédent structurel de 1,3 milliard de francs en 2017 et de 2,8 milliards de francs en 2018. Ces chiffres reposent sur l'hypothèse que le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014) peut être réalisé comme le propose le Conseil fédéral et que le produit de l'impôt fédéral direct en particulier progresse avec dynamisme.

D'un point de vue actuel, le but poursuivi est déjà atteint sans efforts supplémentaires. Cette situation recèle cependant des risques importants: d'une part, des charges considérables ne figurent pas encore dans l'avant-dernière et dans la dernière année du plan financier, car la préparation des projets n'est pas encore suffisamment avancée pour figurer dans la planification financière²⁷. D'autre part, l'estimation des recettes n'est pas sans risque. L'évolution de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales en particulier présente d'importantes incertitudes.

²⁷ D'après l'art. 5 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, les plans financiers indiquent les conséquences financières des actes, des arrêtés financiers et des engagements ayant force obligatoire, des projets adoptés par le premier conseil et des messages adoptés par le Conseil fédéral. Les projets du Conseil fédéral soumis à consultation ne sont pris en compte dans la planification financière que si leur portée financière peut être évaluée.

C'est pourquoi le Conseil fédéral observera avec attention l'évolution des perspectives financières ces prochains mois et ces prochaines années. Il prendra notamment les décisions nécessaires dans le cadre de la planification financière 2017-2019. D'une part, il fixera dans ce cadre les plafonds pour les arrêtés pluriannuels couvrant les périodes de 2017/18 à 2020/21 dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation, des infrastructures des transports, de la défense nationale, de l'agriculture et de la coopération internationale. D'autre part, il fixera les priorités de la politique des dépenses jusqu'en 2024 et, le cas échéant, commandera des réformes structurelles, si elles se révèlent nécessaires notamment pour atteindre les buts de la politique fiscale et de celle des dépenses et en particulier pour préserver une marge de manœuvre suffisante pour financer la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

1.2.6.3 Réponses aux incertitudes

En raison de la longueur des délais jusqu'à la mise en œuvre de la réforme et de la dynamique élevée de la compétition fiscale internationale, il règne une grande incertitude en ce qui concerne la baisse du produit de l'impôt fédéral direct suite à l'émigration du substrat mobile de l'impôt sur le bénéficiaire. Des répercussions négatives imprévues peuvent se produire avant la troisième réforme de l'imposition des entreprises en raison de ses effets préalables. Dans ce cas, il s'agit de préserver les excédents structurels déjà constitués ou de les reconstituer par des corrections des dépenses. Vu les délais disponibles, les efforts peuvent s'étaler sur plusieurs années, ce qui permet de se passer d'interventions abruptes.

On peut également concevoir que les baisses de recettes soient plus élevées que prévues au moment de la mise en œuvre et que les excédents structurels accumulés s'avèrent insuffisants. La loi sur les finances (LFC) prévoit que selon le frein à l'endettement de tels dépassements imprévus du plafond des dépenses sont mis à la charge du compte de compensation. Comme ce compte est bien doté, ce mécanisme de compensation automatique permettrait d'attendre deux ans environ avant que des mesures correctrices de politique budgétaire ne deviennent nécessaires.

1.3 Justification et évaluation de la solution proposée

1.3.1 Ensemble des mesures de politique fiscale

La réforme poursuit trois objectifs: maintenir une imposition compétitive des entreprises, rétablir l'acceptation internationale des principales caractéristiques du système suisse d'imposition des entreprises et assurer le rendement de l'impôt sur le bénéfice pour la Confédération, les cantons et les communes. Or ces objectifs sont en partie conflictuels. Les régimes fiscaux très compétitifs sont par exemple régulièrement sources de tensions sur le plan international, car contraires aux efforts entrepris à ce niveau pour limiter les possibilités de planification fiscale des entreprises. Inversement, les réductions du taux d'imposition du bénéfice sont jusqu'à un certain point parfaitement compatibles avec les normes internationales, mais se traduisent par d'importantes diminution des recettes et sont donc moins adéquates que les règles spéciales pour revenus provenant d'activités mobiles.

Pour tenir opportunément compte de ce qui précède dans un contexte international très dynamique, il y a lieu de suivre, en matière de politique fiscale, une orientation stratégique reposant sur les trois éléments suivants:

- adoption de nouvelles règles conformes aux normes internationales pour les revenus provenant d'activités mobiles;
- réduction des taux cantonaux d'imposition du bénéfice;
- autres mesures visant à améliorer la systématique du droit de l'imposition des sociétés.

Cette orientation garantit en particulier que l'on disposera d'une certaine marge de manœuvre en prévision des futurs développements internationaux, en ceci que chacun des éléments ci-dessus pourra être plus ou moins fortement pondéré. On ne pourra donc éviter de réexaminer et, si nécessaire, d'adapter périodiquement les mesures concrètes de mise en œuvre de cette stratégie.

Du point de vue du Conseil fédéral, les mesures proposées dans le présent projet forment un tout équilibré, qui renforcera l'attrait de la place fiscale suisse pour les années à venir, tout en garantissant que les entreprises continueront à apporter une contribution substantielle au financement des tâches de l'Etat. Les décisions de politique fiscale des cantons joueront toutefois également un rôle déterminant. Le Conseil fédéral entend certes respecter l'autonomie cantonale garantie par la Constitution, notamment en ce qui concerne la fixation des barèmes fiscaux, mais avec la troisième réforme de l'imposition des entreprises, la Confédération entend fixer un cadre qui permettra aux cantons de choisir leur stratégie fiscale en s'appuyant sur les meilleures bases possibles.

1.3.2 Pertinence des mesures de politique fiscale pour renforcer l'attrait de la place économique suisse

Les mesures faisant partie du premier élément de l'orientation stratégique de la réforme (*licence box*, impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts et modifications de l'impôt sur le capital) se justifient d'un point de vue politique. Elles visent en particulier certains revenus ou actifs dans le domaine des activités mobiles. Elles corres-

pondent et ressemblent aux mesures qui sont déjà appliquées dans d'autres pays avec de très bons résultats et qui sont considérées généralement comme attractives. Ces mesures permettent à la Suisse de se maintenir à niveau dans la concurrence fiscale internationale même après la suppression des régimes fiscaux cantonaux.

Les baisses des taux de l'impôt cantonal sur le bénéfice, qui ne font certes pas partie formellement de la troisième réforme de l'imposition des entreprises mais qui font toutefois partie de la stratégie, servent aussi à renforcer l'attrait de la place économique suisse et n'entraînent aucun coût administratif supplémentaire pour les entreprises concernées.

Les mesures prévues dans le cadre du troisième élément de l'orientation stratégique servent à améliorer la systématique de la fiscalité des entreprises et, par conséquent, la sécurité du droit. Elles réduisent aussi l'influence du droit fiscal sur les décisions des entreprises. Ces réglementations ne sont pas liées techniquement aux développements qui surviennent au niveau international et qui sont à l'origine de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Pris dans leur ensemble, elles sont en mesure d'augmenter l'attrait fiscal de la Suisse. La suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre encourage directement les investissements en Suisse. Les modifications de la réduction pour participation et l'imputation des pertes sans limite temporelle permettent de supprimer entièrement les charges qui pèsent plusieurs fois sur les groupes et de prendre en compte, entièrement aussi, les pertes subies par les entreprises. La nouvelle réglementation concernant la réduction pour participation est certes quelque peu moins intéressante que la réglementation en vigueur lorsqu'il y a pertes sur participation, mais est en revanche avantageuse lorsqu'il y a un bénéfice. La prise en compte des réserves latentes crée un système uniforme. Aujourd'hui déjà, il est procédé à une imposition au moment du départ à l'échelon fédéral comme, parfois, cantonal. Il est donc sensé de procéder aussi à une prise en compte des réserves latentes lors de l'arrivée et de traiter de la même façon les cas qui sont semblables. Les modifications de l'imposition partielle des bénéfices distribués et l'introduction d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur des titres tiennent compte de la critique formulée par le Tribunal fédéral concernant l'imposition partielle actuelle. Elles augmentent aussi la neutralité de la forme juridique et du financement. Aujourd'hui déjà, il existe des incitations fiscales à exercer une activité entrepreneuriale dans le cadre d'une société de capitaux plutôt que sous la forme d'une activité lucrative indépendante. Cette tendance s'accroîtra si les taux de l'impôt cantonal sur le bénéfice baissent suite à la réforme. Une imposition juste des détenteurs de parts permettra de réduire cette influence non désirée du droit fiscal sur les décisions des entreprises. Compte tenu de la neutralité du financement, la baisse des coûts élevés du financement à l'échelon des entreprises est contrebalancée au niveau des ménages par une augmentation des coûts du financement propre du fait de l'imposition des gains en capital. En plus d'améliorer la neutralité du système fiscal, cet état de fait déplace la charge fiscale des entreprises aux investisseurs, ce qui augmente l'attrait de la place économique suisse. Dans le même temps, l'imposition des gains en capital réalisés sur des titres augmente la sécurité du droit en supprimant les questions très complexes de délimitation.

1.3.3 Mesures de compensation verticale

On a examiné plusieurs options concernant la conception des mesures de soutien de la Confédération.

Les cantons ont droit non seulement à une part de 17 % des recettes de l'impôt fédéral direct, mais aussi à des parts des revenus de l'impôt anticipé, de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et de l'impôt sur les huiles minérales. En raison de la faiblesse des sommes en jeu et de leur affectation obligatoire prévue dans le budget de la Confédération, la RPLP et l'impôt sur les huiles minérales n'entrent pas en ligne de compte aux fins de la compensation verticale. Il serait en revanche possible d'augmenter la part des cantons à l'impôt anticipé. Les revenus de cet impôt sont toutefois sujets à de fortes fluctuations, qui se répercuteraient sur les paiements compensatoires. En outre, les éléments à l'origine de cette volatilité ne peuvent pas être intégrés aux prévisions budgétaires, car ils sont imprévisibles par nature. Il serait donc difficile dans ces conditions de calculer les montants compensatoires auxquels les cantons pourraient s'attendre et, par conséquent, de mettre en œuvre une politique budgétaire prévoyante. Le Conseil fédéral estime donc que l'augmentation de la part cantonale à l'impôt anticipé n'est pas une option à retenir.

On a également rejeté la solution consistant à répartir les fonds de la compensation verticale entre les cantons proportionnellement à leur population. Une telle répartition d'une partie au moins de ces fonds serait peut-être justifiée du point de vue des cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources, car ceux-ci ne profitent que de façon sous-proportionnelle de la part cantonale à l'impôt fédéral direct. Le Conseil fédéral estime toutefois que la troisième réforme de l'imposition des entreprises grèverait alors trop lourdement les finances des cantons à fort potentiel de ressources. De plus, les cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources seront plus adéquatement soutenus par les contributions complémentaires.

La compensation verticale pourrait aussi être assurée en réduisant la charge fiscale de l'impôt sur le bénéfice au niveau de la Confédération. Le cas échéant, il en résulterait une diminution de la pression qui s'exercera sur les cantons pour qu'ils baissent l'impôt, de sorte que la compensation verticale serait dans une certaine mesure indirecte. Le Conseil fédéral est cependant contraire à cette approche pour deux raisons: premièrement, une réduction de l'impôt sur le bénéfice au niveau de la Confédération intensifierait la concurrence fiscale intercantonale, puisqu'elle abaisserait la charge fiscale minimale, identique dans tous les cantons. Deuxièmement, on compterait quelques cantons dans lesquels la charge fiscale de l'impôt sur le bénéfice serait très faible par rapport à d'autres places fiscales concurrentes, ce qui ne manquerait pas de poser des problèmes du point de vue de l'acceptation internationale.

La modification de la répartition des recettes entre la Confédération et les cantons serait une mesure de compensation verticale qui n'aurait pas d'incidence sur le taux de la fiscalité. Or une compensation analogue pourrait en principe également être assurée en modifiant la répartition des tâches ou des dépenses. C'est pourquoi on a aussi examiné une augmentation des contributions fédérales dans les domaines de tâches qui s'y prêtent. Etant donné en effet que la troisième réforme de l'imposition des entreprises ne doit pas entraîner de modification de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, les mesures compensatoires envisageables se limitent aux dépenses, autrement dit à une augmentation des contributions fédérales destinées à financer les tâches communes actuelles. Seuls les domaines de tâches impliquant des montants suffisamment élevés (> 200 millions de francs) entrent en considération:

– prestations complémentaires AVS et AI (PC);

- réduction individuelle des primes d’assurance maladie par les cantons (RIP);
- financement et aménagement de l’infrastructure ferroviaire (FAIF);
- trafic d’agglomération (Agglo);
- transport régional de voyageurs (TRV);
- hautes écoles cantonales (HE);
- hautes écoles spécialisées (HES);
- formation professionnelle (FP).

Il faut cependant tenir compte également du principe d’équivalence inscrit dans l’art. 43a Cst, en particulier à l’al. 3: «Toute collectivité qui prend en charge les coûts d’une prestation de l’Etat décide de cette prestation.» En cas d’augmentation substantielle de la participation de la Confédération, il faudrait donc examiner si les possibilités de codécision ne devraient pas aussi être adaptées en conséquence. A cet égard, il apparaît immédiatement que les tâches communes relevant des domaines de l’éducation (HE, HES, FP), des transports (FAIF, Agglo, TRV) et de la santé (RIP) ne peuvent pas servir de support à la compensation verticale, car l’augmentation des contributions fédérales nécessiterait inévitablement que l’on procède à des changements d’ordre politique sortant du cadre de la troisième réforme de l’imposition des entreprises. Il s’ensuit que seules les prestations complémentaires AVS et AI, autrement dit le domaine de la «garantie du minimum vital», se prêteraient à une compensation (partielle). Dans ce domaine, les cantons appliquent en effet le droit fédéral et disposent d’une marge de manœuvre relativement limitée. Il ne serait donc pas nécessaire d’adapter les compétences fédérales. Le Conseil fédéral ne souhaite toutefois pas mêler politique fiscale et assurances sociales, d’autant moins qu’en raison de l’évolution des coûts, on discute actuellement d’une réforme des prestations complémentaires, qu’il convient de ne pas associer à la troisième réforme de l’imposition des entreprises.

1.3.4 Adaptation de la péréquation des ressources

On a également examiné plusieurs options concernant la façon dont les mesures de la troisième réforme de l’imposition des entreprises pourraient être prises en compte dans la péréquation des ressources.

- Le *maintien des facteurs bêta* a été rejeté par le Conseil fédéral pour les raisons exposées ci-dessous.

Il s’agit d’abord de raisons pratiques: il faudrait s’assurer que les sociétés à statut fiscal spécial concernées puissent être clairement identifiées sous le nouveau régime fiscal également. Ces sociétés devraient en outre continuer à tenir une comptabilité par secteurs (séparation des revenus réalisés en Suisse et à l’étranger), bien que cela ne sera plus nécessaire au regard du nouveau droit fiscal. La tenue d’une telle comptabilité, autrement dit la distinction entre les revenus générés en Suisse et à l’étranger, est en effet une condition nécessaire de l’application de la pondération réduite reposant sur les facteurs bêta, car seuls les revenus réalisés à l’étranger sont sujets à une exploitation fiscale restreinte, les bénéficiaires des sociétés à statut fiscal spécial dégagés en Suisse étant soumis quant à eux à l’impôt ordinaire. Ces bénéficiaires sont donc traités – aux fins de la détermination du potentiel de ressources – comme les bénéficiaires des sociétés imposées ordinai-

rement. Or on peut douter qu'après l'abolition du statut fiscal spécial, les données de la comptabilité par secteurs des entreprises concernées rempliront les exigences de qualité requises par le calcul du potentiel de ressources et qu'elles pourront être valablement soumises à révision. On peut en outre se demander de quelle manière le respect des normes de qualité applicables pourra être imposé.

En l'absence de comptabilité par secteurs, la part des bénéfices réalisés à l'étranger devrait être déterminée sur la base de parts fixes (spécifiques au canton ou à l'entreprise), ce qui reviendrait à négliger la forte volatilité et la structure dynamique – telles qu'elles ressortent de l'expérience – des bénéfices des sociétés soumises à un régime fiscal cantonal. On pourrait alors le risque que le potentiel de ressources ne reflète pas fidèlement la capacité économique du canton.

La question se poserait par ailleurs de savoir comment traiter les sociétés concernées en cas de restructuration, de fusion ou de reprise. Enfin, il faut souligner qu'il ne serait plus possible d'actualiser les facteurs bêta sous le nouveau régime fiscal, puisque les sociétés à statut fiscal spécial n'existeront plus. Le cas échéant, les calculs reposeraient sur des bases toujours plus éloignées dans le temps.

Une objection de fond s'oppose en outre au maintien des facteurs bêta: le cas échéant, le potentiel de ressources serait calculé abstraction faite de la nouvelle réalité fiscale, autrement dit en maintenant virtuellement le régime fiscal actuel. Il serait alors difficile de trouver des arguments à même de justifier que le mécanisme de la péréquation des ressources ne soit pas adapté à la nouvelle réalité.

Le maintien des facteurs bêta se traduirait en outre par une inégalité de traitement, en ceci que les actuelles sociétés à statut fiscal spécial profiteraient d'une pondération moins élevée que les sociétés qui arriveront après l'entrée en vigueur du nouveau droit, mais auraient elles aussi rempli les conditions d'obtention d'un statut fiscal spécial selon le droit actuel. Il en résulterait de fait une garantie des droits acquis pour les cantons qui présentent actuellement une part élevée de sociétés à statut fiscal spécial, alors que ceux qui attireront à l'avenir un substrat fiscal mobile non couvert par la solution des *licence boxes* seraient désavantagés.

De plus, on peut présumer que les bénéfices des sociétés à statut fiscal spécial (non couverts par la *licence box*) pourront être fiscalement davantage exploités que ce n'est le cas aujourd'hui, sans que les entreprises concernées ne quittent la Suisse pour autant. Il s'ensuit que le maintien des facteurs bêta se traduirait par une tendance à la sous-estimation du potentiel de ressources.

Enfin, une autre possibilité à examiner conjointement avec les cantons consisterait à prendre en compte les réserves latentes dans le potentiel de ressources (voir le ch. 1.2.5.4).

- On a en outre examiné – et rejeté – l'option consistant à *continuer à ne prendre en considération avec une pondération réduite dans le potentiel de ressources que les bénéfices fiscalement privilégiés* (bénéfices des *licence boxes*). Le cas échéant, les autres bénéfices soumis à l'imposition ordinaire seraient intégrés à 100 % dans le potentiel de ressources. Or il

faut partir du principe que seule une partie du bénéfice des actuelles sociétés à statut fiscal spécial continuera à être fiscalement privilégiée dans le cadre d'une *licence box* et que le reste de leur bénéfice sera imposé normalement. Une pondération réduite s'appliquant uniquement aux bénéfices des *licence boxes* signifierait donc que, sous le nouveau régime fiscal, les bénéfices des entreprises seraient globalement pris en considération avec une pondération nettement plus élevée que ce n'est le cas aujourd'hui. Compte tenu de l'importance des bénéfices des sociétés à statut fiscal spécial, la pondération globale des bénéfices des entreprises est actuellement, comme indiqué plus haut, d'environ 50 %. Si une part non négligeable des bénéfices actuels des sociétés à statut fiscal spécial devait être prise en compte à 100 % dans le potentiel de ressources, il en résulterait de graves distorsions de l'indice des ressources (voir la simulation à l'annexe 3).

- On a également rejeté l'option consistant à *fixer les facteurs de pondération selon des critères «politiques»*. Une telle fixation arbitraire d'un paramètre particulier du mécanisme de la péréquation financière nationale reviendrait en effet à introduire un grain de sable dans ce mécanisme. La péréquation financière est un système délicat reposant sur des règles strictes. Seules font l'objet de décisions politiques la dotation quadriennale de ses divers éléments ainsi que les éventuelles modifications de ses règles. Ces modifications se fondent cependant toujours sur une analyse de l'ensemble du système. Fixer politiquement un paramètre particulier de ce dernier présenterait le risque que l'on procède ensuite de même pour d'autres paramètres, ce qui finirait par fausser l'ensemble d'un mécanisme dont les règles ont fait leurs preuves. La péréquation financière ne serait alors plus que le résultat de décisions politiques ponctuelles dictées par les circonstances.

Le Conseil fédéral arrive donc à la conclusion que les facteurs zeta, reposant sur le modèle de l'exploitation fiscale relative des bénéficiaires, sont la seule option valable dans la perspective d'une nouvelle pondération des bénéfices des personnes morales dans le potentiel de ressources.

Selon le Conseil fédéral, les contributions complémentaires dont bénéficieront les cantons à faible potentiel de ressources se justifient pour deux raisons: premièrement, elles serviront la réalisation de l'objectif constitutionnel voulant que la péréquation financière assure des ressources financières minimales à tous les cantons. La valeur cible de 85 % inscrite dans la PFCC est un objectif qu'il y a lieu de s'employer à atteindre. Force est toutefois de constater qu'en raison de la nature même du système et, en particulier, du fait que les grandeurs déterminantes pour la péréquation des ressources subissent des fluctuations, cet objectif n'est pas atteint chaque année. De plus, selon toutes probabilités, l'adaptation de la péréquation des ressources qui résultera nécessairement des nouvelles conditions-cadres de la politique fiscale suisse entraînera des fluctuations plus importantes que celles couramment observées aujourd'hui. Il est donc parfaitement justifié de garantir – pendant une durée déterminée – une marge de manœuvre financière complémentaire aux cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources. Deuxièmement, les contributions complémentaires serviront d'appoint aux mesures de compensation verticale. Les cantons ayant les plus faibles potentiels de ressources se retrouveront en effet aussi sous pression quant à leur politique fiscale (principalement en raison de la concurrence fiscale intercantonale), alors même qu'ils ne profiteront des mesures de

compensation verticale que dans une mesure inférieure à la moyenne. Les contributions complémentaires rempliraient donc une fonction similaire à celle de la compensation des cas de rigueur, qui avait été mise en œuvre lors de l'adoption de la RPT afin d'atténuer les pertes financières que le changement de système allait occasionner aux cantons à faible potentiel de ressources. Comme la compensation des cas rigueur, les contributions complémentaires seront limitées dans le temps et plafonnées à une valeur nominale donnée, mais leur financement – à la différence de la compensation des cas de rigueur – sera assuré exclusivement par la Confédération.

1.3.5 Compensation financière au niveau fédéral

La troisième réforme de l'imposition des entreprises doit inclure un modèle flexible de compensation financière au niveau fédéral. Il règne en effet une grande incertitude de ce sujet, due au fait que la mise en œuvre de la réforme s'étendra sur une longue période et qu'il n'est pas possible de faire des prévisions fiables sur la situation financière de la Confédération dans cinq ou dix ans. Cette incertitude peut cependant être atténuée par la réalisation d'excédents structurels. On évitera ainsi d'augmenter les dépenses de la Confédération dans un premier temps et de devoir les réduire lors de l'entrée en vigueur de la réforme dans un deuxième temps, ce qui se traduirait par une politique budgétaire peu lisible. Il est plus sûr pour tous les acteurs de la réforme de suivre une stratégie comportant des taux modérés de croissance des dépenses, doublés de mesures visant à accroître les recettes.

Plusieurs autres possibilités de compensation par les recettes ont été examinées. Outre des augmentations d'impôt, on pourrait également envisager d'élargir les bases de calcul. Les résultats de l'examen de ces possibilités sont résumés ci-dessous.

Augmentations d'impôt

L'examen de mesures portant sur les recettes s'est limité aux recettes fiscales. De l'avis du Conseil fédéral, une augmentation des recettes non fiscales ne fait pas partie des options envisageables, soit parce qu'on ne dispose pas de la marge de manœuvre ou de l'influence nécessaires pour y procéder (par ex. recettes de participations, versement du bénéfice de la Banque nationale suisse, recettes d'intérêts, fiscalité de l'épargne UE), soit parce qu'une augmentation substantielle de ces recettes ne saurait se justifier du point de vue matériel (émoluments, compensations) ou pourrait entraver l'exécution de tâches (recettes d'investissement).

Le Conseil fédéral juge une augmentation des principales recettes fiscales comme suit:

- *Impôt fédéral direct*: les taux d'imposition maximaux sont fixés dans la Constitution fédérale²⁸, qui dispose que l'impôt fédéral direct peut être prélevé jusqu'à la fin de 2020. Une augmentation des taux maximaux à des fins de compensation financière de la troisième réforme de l'imposition des entreprises nécessiterait donc un processus politique de longue durée et, *in fine*, une votation populaire. Le Conseil fédéral estime en outre qu'une augmentation n'est pas souhaitable. En particulier une hausse de l'impôt sur le bénéfice tendrait à nuire à la compétitivité fiscale

internationale de la Suisse et serait en contradiction avec les objectifs de la réforme.

- *Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*: les taux d'imposition maximaux sont également inscrits dans la Constitution fédérale. Début 2018, au terme de la période d'augmentation en cours en faveur de l'assurance-invalidité, le taux de la TVA sera réduit de 0,4 point de pourcentage (taux ordinaire). Dans le même temps, il sera relevé de 0,1 point de pourcentage (jusqu'en 2030) pour assurer le financement de l'infrastructure ferroviaire. De plus, le Conseil fédéral a l'intention de l'augmenter également en faveur de l'AVS, dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse («Prévoyance vieillesse 2020»). Il convient donc de rejeter une augmentation supplémentaire du taux de la TVA en faveur du seul budget de l'Etat.
- *Impôt anticipé*: le Conseil fédéral a récemment décidé d'examiner plusieurs options de réforme de l'impôt anticipé. Le but est d'adapter cet impôt aux nouvelles conditions-cadres en vigueur sur la place financière suisse et d'accroître l'attrait de notre pays pour les opérateurs financiers. Il s'agit en particulier d'examiner l'éventuel passage au principe dit de l'agent payeur. Le cas échéant, il devrait en résulter une tendance à l'augmentation des recettes, mais les conséquences financières restent très difficiles à quantifier. La révision correspondante de la loi étant très complexe, le Conseil fédéral est d'avis que cette réforme doit être réalisée en tant que projet indépendant. Les éventuelles recettes supplémentaires pourraient cependant contribuer à la compensation financière de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, d'autant plus que cette dernière vise aussi à augmenter l'attrait de la Suisse pour les opérateurs financiers et qu'il existe donc un lien interne entre les deux projets.
- *Droits de timbre*: une augmentation des droits de timbre irait à contre-courant de la tendance actuelle en matière de réformes. Alors que le droit de timbre d'émission sur les fonds de tiers a déjà été supprimé, l'abolition de celui qui grève le capital propre est encore en discussion au Parlement (projet A concernant l'initiative parlementaire 09.503 Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois). Le Conseil des Etats a toutefois suspendu l'examen du dossier jusqu'à ce que la troisième réforme de l'imposition des entreprises soit sous toit. Le Conseil fédéral est favorable à l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre, d'autant plus qu'il nuit à l'attrait de la Suisse pour les opérateurs financiers et s'accompagne d'effets de distorsion. Cette abolition fait donc partie intégrante de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Enfin, même si, pour des raisons de politique budgétaire, il s'est prononcé contre l'abolition des autres droits de timbre (projet B concernant l'initiative parlementaire 09.503, abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance et du droit de timbre de négociation), le Conseil fédéral considère qu'une augmentation de ces droits de timbre à des fins de compensation financière de la troisième réforme de l'imposition des entreprises n'est pas une option envisageable, eu égard en particulier aux intérêts de la place économique suisse.
- *Impôt sur les huiles minérales*: lors de la consultation relative au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), le Conseil fédéral a déjà mis en discussion deux options d'augmentation de

la surtaxe sur les huiles minérales. Une augmentation supplémentaire qui serait affectée à un autre domaine que la route ne devrait donc pas trouver de majorité en sa faveur. Dans l'initiative populaire fédérale «Pour un financement équitable des transports», on tend d'ailleurs à demander que la part des recettes de l'impôt sur les huiles minérales actuellement non affectée soit consacrée à la route et par conséquent soustraite au budget général de la Confédération.

- *Impôt sur le tabac*: le Conseil fédéral prévoit de proposer au Parlement, à la faveur d'une révision législative, de lui accorder une nouvelle compétence d'augmentation de l'impôt sur les cigarettes et sur le tabac à coupe fine à concurrence de 50 %. Le message correspondant est en préparation. Toutefois, si l'on s'en tient à la politique suivie actuellement et consistant à augmenter l'impôt sur le tabac très graduellement, cet impôt ne pourra pas contribuer de façon substantielle à la compensation financière de la réforme. Il faut en outre tenir compte du fait que l'impôt sur le tabac ne poursuit pas uniquement des objectifs fiscaux, mais est un des piliers de la politique fédérale de prévention du tabagisme: le changement de comportement de consommation visé par les augmentations de l'impôt se traduit de fait par une diminution des recettes supplémentaires réalisables.

En ce qui concerne les recettes fiscales plus modestes (en particulier impôts sur l'alcool, sur la bière et sur les automobiles), elles n'offrent pas – principalement pour des raisons de volume – le potentiel requis pour être prises en considération parmi les mesures portant sur les recettes. De plus, dans la consultation relative au FORTA, le Conseil fédéral a proposé que les recettes de l'impôt sur les automobiles, qui sont actuellement à la disposition du budget général de la Confédération, soient (en partie) affectées à la route. Si cette affectation est adoptée, l'impôt sur les automobiles ne pourra plus servir à financer le budget général. En résumé, on constate qu'il est certes prévu d'augmenter certaines recettes fiscales, mais que ces augmentations sont destinées à assurer le financement de projets spécifiques. Quant aux autres recettes fiscales, le Conseil fédéral estime qu'il n'existe pas de marge de manœuvre suffisante pour les augmenter.

Elargissement de la base de calcul

Il est possible de générer des recettes fiscales supplémentaires non seulement en augmentant les impôts, mais aussi en élargissant les bases de calcul. On pense immédiatement dans ce contexte aux nombreux allègements fiscaux accordés par la Confédération et à leurs effets sur ses recettes fiscales. Dans une étude réalisée en 2011, l'AFC a pour la première fois répertoriés ces allègements fiscaux de façon systématique et estimé les pertes de recettes qui en découlent. Celles-ci se situent entre 20 et 24 milliards de francs (état en 2012). Les allègements les plus importants concernent l'impôt fédéral direct (8,7 milliards), la TVA (8,1 milliards), les droits de timbre (4,4 milliards) et l'impôt sur les huiles minérales (1,4 milliard). Les allègements fiscaux (*tax expenditures*) constituent des subventions de fait, qui manquent toutefois de transparence et échappent largement à tout pilotage politico-financier. Ils sont en outre parfois à l'origine d'incitations inopportunes²⁹ et occasionnent des

²⁹ Voir par ex. le rapport du Conseil fédéral du 14 juin 2013 sur le classement de la motion 06.3190 (Studer Heiner) – Ecologisation de la fiscalité et des subventions.

frais administratifs supplémentaires. C'est pourquoi on les a également examinés, afin de déterminer s'ils offrent un potentiel suffisant pour faire partie des mesures portant sur les recettes destinées à assurer la compensation financière de la réforme. Les résultats de cet examen sont résumés ci-dessous.

- Pour un nombre non négligeable d'allègements fiscaux, une suppression ou ne serait-ce même qu'une réduction doivent être considérées comme n'ayant aucune chance d'être acceptées sur le plan politique. C'est le cas en particulier des déductions (financièrement très importantes) pour dépenses en relation avec la prévoyance vieillesse (deuxième et troisième piliers), ainsi que des déductions de cotisations de caisses-maladie ou de versements pour des buts de bienfaisance.
- Les droits de timbre et l'impôt fédéral direct sur le bénéfice des personnes morales sont notoirement des impôts qui freinent les investissements et la croissance. De ce fait, la suppression des allègements dont ils font l'objet actuellement aurait des conséquences économiques négatives supérieures aux avantages qui en résulteraient, ce dont pâtirait aussi le budget de la Confédération.
- Plusieurs allègements fiscaux font l'objet de projets discutés récemment, planifiés ou pendants. C'est le cas par exemple de la déduction des frais de transport (FAIF), de la déduction pour enfant, des déductions en relation avec la propriété du logement ou encore des nombreuses dérogations en matière de TVA.
- En ce qui concerne les déductions relevant de l'impôt fédéral direct, il faut souligner que leur réduction pose des problèmes d'harmonisation fiscale. Abolir par exemple la déduction pour repas pris hors du domicile ne serait possible qu'en coordination avec les cantons, afin de ne pas mettre en péril l'harmonisation fiscale verticale.

Quant aux autres allègements fiscaux, on distingue trois cas de figure: leur suppression ne produirait qu'un supplément de recettes insignifiant; en raison de leur affectation obligatoire, leur suppression ne déchargerait pas le budget de la Confédération; enfin, pour ceux axés sur des domaines de tâches déterminés de la Confédération (impôt sur les huiles minérales: exonération des entreprises de transport concessionnaires, remboursement à l'agriculture), leur suppression ne pourrait intervenir qu'à titre de remplacement de mesures de réduction des dépenses.

Le Parlement s'est certes déclaré favorable au principe général d'une simplification du système fiscal, mais au moment d'examiner des projets concrets (partie B de la réforme de la TVA, changement de système d'imposition de la propriété du logement), il n'a manifesté aucune volonté de supprimer les allègements fiscaux concernés. Le Conseil fédéral estime donc que les chances de succès d'autres initiatives du même ordre sont faibles.

1.4 Mise en œuvre

Le calendrier de mise en œuvre de la réforme est actuellement le suivant:

- Après analyse des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral approuvera le message relatif à la troisième réforme de l'imposition des entreprises à l'intention des Chambres fédérales au cours du premier semestre 2015.
- Les commissions pourront alors être saisies en automne 2015 et les débats parlementaires débiteront durant l'hiver, pour s'achever au milieu de 2016 au plus tôt.
- En l'absence de référendum, les modifications de la LIFD et de la LHID pourront entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Les cantons disposeront alors d'un délai de deux ans pour adapter leur propre législation, après quoi les nouvelles règles seront effectivement appliquées. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la PFCC interviendra aussi le 1^{er} janvier 2019. Si le référendum est lancé et aboutit, une votation populaire se tiendra au cours du premier semestre 2017.

1.5 Interventions parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires en relation avec la troisième réforme de l'imposition des entreprises ont été transmises ces dernières années. Elles ont toutes pour objet principal l'attrait de la place fiscale suisse, ce qui inclut l'acceptation internationale du système fiscal suisse.

- Motion 04.3736 (Bührer Gerold) Suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre, ainsi qu'initiative parlementaire 09503 (Groupe libéral-radical) Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois
- Motion 07.3309 (Groupe libéral-radical) Renforcement de notre compétitivité par de nouvelles réformes de l'imposition des entreprises
- Motion 08.3111 (Groupe PDC/PEV/PVL) Maintenir la place suisse dans les cinq premières
- Motion 08.3853 (Groupe libéral-radical) Renforcer la recherche suisse par le biais d'allègements fiscaux, ainsi que postulat 10.3894 (Commission de l'économie et des redevances CN) Incitations fiscales visant à soutenir la recherche et le développement

Avec la présente réforme, le Conseil fédéral propose un projet qui tient compte autant que possible à la fois des interventions parlementaires ci-dessus et du juste équilibre qu'il y a lieu de trouver entre les trois objectifs en partie conflictuels de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

1.6 Autres projets de réforme pertinents pour la place suisse

1.6.1 Réforme de l'impôt anticipé

L'impôt anticipé constitue un apport substantiel aux recettes de la Confédération et exerce une fonction de garantie pour les impôts sur le revenu et sur la fortune. La conception actuelle de cet impôt présente cependant des inconvénients. Par exemple, les groupes suisses l'évitent souvent en gérant leur financement dans leurs sociétés à l'étranger. En conséquence, les groupes endossent des charges pour l'entretien de

ces structures à l'étranger et le but de garantie de l'impôt anticipé n'est en partie pas atteint.

Une restructuration complète ou partielle de l'impôt anticipé en passant du principe actuel du débiteur à celui de l'agent payeur permettrait de résoudre ces problèmes à certaines conditions. Par arrêté du 2 juillet 2014, le Conseil fédéral a donc chargé le DFF d'élaborer une réforme de l'impôt anticipé avec le concours d'un groupe d'experts. Cette réforme, qui s'inscrit dans la poursuite du développement de la stratégie en matière de marchés financiers, doit être mise sur pied d'ici à la fin de 2014. Elle doit reposer sur les bases suivantes:

- Passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur: actuellement, les investisseurs étrangers n'acquièrent pratiquement pas d'obligations de débiteurs suisses car ils ne peuvent pas obtenir le remboursement de la totalité de l'impôt anticipé, ou seulement au prix d'une lourde charge administrative. C'est pourquoi presque toutes les grandes sociétés suisses renoncent à émettre des emprunts en Suisse. Le passage intégral ou partiel au principe de l'agent payeur éliminerait cet inconvénient et contribuerait d'une manière décisive au développement d'un marché suisse des capitaux compétitif.

Le principe de l'agent payeur permet de percevoir l'impôt sans égard à la personne de l'investisseur (personne physique ou morale), au domicile (en suisse ou à l'étranger) et aux revenus (dividendes, intérêts). La perception de l'impôt peut alors être mieux différenciée que dans le régime actuel où le débiteur de la prestation doit retenir l'impôt entier dans tous les cas, même lorsqu'il n'y a pas besoin d'une garantie, par exemple pour les caisses de pensions.

A la différence du principe du débiteur, le principe de l'agent payeur permet de percevoir l'impôt non seulement sur le rendement de débiteurs nationaux, mais aussi sur celui de débiteurs étrangers, à condition que le rendement imposable soit versé à l'investisseur étranger par l'intermédiaire d'un agent payeur suisse. On établit ainsi une correspondance avec les impôts sur le revenu et sur la fortune.

- Seule exception au principe de l'agent payeur: le rendement des participations suisses pourrait rester soumis au principe du débiteur. Pour stimuler le marché suisse des emprunts, il n'est pas absolument indispensable de soumettre le rendement des participations suisses au principe de l'agent payeur. Renoncer à cette soumission éviterait de charger les entreprises de la place industrielle d'une tâche supplémentaire d'agent payeur, d'une part, et permettrait de réduire le risque financier de la réforme pour le fisc, d'autre part.
- Sur le plan national, la perception de l'impôt s'étend aux rendements dont l'ayant droit économique est une personne physique. D'après le principe de l'agent payeur, la perception de l'impôt sur le plan national se limite aux rendements dont les ayants droit économiques sont des personnes physiques pour lesquelles la fonction de garantie doit effectivement s'appliquer. Comme ils le font déjà pour les impôts à la source à acquitter dans les relations avec l'Autriche et la Grande-Bretagne et comme ils le feront ultérieurement dans le cadre de l'échange automatique de renseignements dans les relations internationales, les agents payeur suisses vont parfois voir derrière les structures telles que les sociétés de domicile, les trusts et les manteaux d'assurance au moyen des règles sur l'identification de leurs clients («know

your customer») qui s'appliquent déjà selon les dispositions régissant la lutte contre le blanchiment d'argent.

- Coordination du passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur avec l'introduction prévue de l'échange automatique de renseignements dans les relations internationales: en principe, les comptes et les dépôts auprès de banques étrangères n'entrent pas dans le champ d'application du concept de l'agent payeur de l'impôt anticipé. Le changement de système présente cependant un inconvénient majeur: il incite les personnes domiciliées en Suisse à transférer leurs valeurs patrimoniales à une banque à l'étranger. Avec l'introduction de l'échange automatique de renseignements dans les relations internationales, ce problème diminue nettement car, en vertu de la réciprocité, le fisc suisse recevra des renseignements sur les placements à l'étranger des résidents suisses et pourra donc assurer leur bonne imposition, ce qui réduit nettement les incitations à l'évasion fiscale au moyen de comptes dans des banques étrangères ou auprès d'agents payeur étrangers. C'est pourquoi la réalisation du passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur doit être coordonnée avec celle de l'échange automatique de renseignements dans les relations internationales. Par ailleurs, cette réglementation ne change rien au secret bancaire en Suisse: le fisc suisse n'a toujours pas accès aux renseignements sur les comptes que les résidents suisses détiennent dans des banques en Suisse.
- Exemption temporaire du prélèvement de l'impôt anticipé sur les «bail-in bonds» jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme: le rôle futur de ces obligations pour la réglementation concernant les instituts présentant un risque systémique constitue un point supplémentaire capital de la réforme. Ces obligations ne peuvent jouer leur rôle dans le développement d'une grande banque suisse que si elles sont mises en circulation en Suisse. Pour que ce concept puisse être appliqué à temps, il faut prévoir une réglementation transitoire qui exempte temporairement les «bail-in bonds» de l'impôt anticipé jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme en discussion ici.

Les divers éléments de la réforme entraînent pour une part des diminutions de recettes car l'impôt anticipé sera limité aux sources suisses de revenus, mais génèrent aussi des augmentations des recettes pour une autre part. Ces dernières découlent du dispositif de garantie mieux ciblé du principe de l'agent payeur associé au traité international sur l'échange réciproque et automatique de renseignements et l'exploitation des renseignements reçus par les autorités fiscales suisses. Ces augmentations peuvent survenir soit dans le cadre de l'impôt anticipé, soit dans celui des impôts sur le revenu et la fortune. Tout compte fait, la réforme devrait générer un supplément de recettes en raison de la hausse de l'honnêteté fiscale, même s'il est difficile d'évaluer avec fiabilité ses conséquences financières vu l'incertitude sur l'ampleur actuelle de la soustraction fiscale des résidents suisses.

1.6.2 Iv. pa. 09.503 Groupe LR «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois»

Dans le cadre de la première étape de la mise en œuvre de cette initiative parlementaire, le Parlement a élaboré un projet de loi destiné à supprimer le droit d'émission. Le Conseil fédéral s'est également prononcé pour la suppression de ce droit, mais souhaitait l'insérer dans la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Après

la décision du Conseil national de supprimer le droit d'émission, le Conseil des Etat a suspendu cette affaire en raison de la proximité de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Conformément à la stratégie décidée en son temps, le Conseil fédéral propose la suppression du droit d'émission dans le présent projet destiné à la consultation.

2 Commentaire des dispositions de l'avant-projet

2.1 Commentaire des modifications de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

Art. 16, al. 3

L'alinéa est abrogé. L'exonération de principe des gains en capital réalisés sur la fortune privée est désormais réglée à l'art. 24, let. k, LIFD.

Art. 18b, al. 1

L'imposition partielle sera augmentée à hauteur de 70 %. La charge fiscale de l'impôt sur le bénéfice tend à diminuer depuis plusieurs années, d'où cette proposition d'augmentation de l'imposition partielle. En outre, un taux de participation de 10 % au capital-actions ou au capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative n'est plus une condition pour appliquer l'imposition partielle; l'imposition partielle s'applique donc aussi aux participations dont la propriété est disséminée et aux bons de jouissance. On tient compte ainsi de la jurisprudence du Tribunal fédéral, selon laquelle la participation minimale actuelle est contraire à la Constitution.

Art. 19, al. 2

Avec l'introduction de l'impôt sur les gains en capital, les coûts d'investissement liés aux droits de participation ou aux droits de sociétariat devront être calculés. Pour les restructurations, on se fondera à cet effet sur la valeur fiscalement déterminante du capital propre transféré disponible au moment du transfert.

Art. 20, al. 1, let. b (abrogée) et c, 1^{bis}, 2, 3, 4 et 5

Al. 1, let. b: avec l'introduction de l'impôt sur les gains en capital, tous les gains de ce type réalisés lors de l'aliénation de titres seront imposés. La règle spéciale relative aux obligations à intérêt unique prédominant sera donc obsolète.

Al. 1, let. c: l'introduction de l'impôt sur les gains en capital entraînera l'abrogation des règles spéciales relatives aux actions gratuites et autres. L'imposition sera garantie au moment de la vente des actions.

Al. 1^{bis}: abrogé

Al. 2: cet alinéa remplace l'ancien al. 1^{bis}. La participation minimale est abrogée et la part non imposable réduite à 30 %.

Al. 3: lors d'un partage successoral, il y aura en principe report de l'imposition des gains en capital à la réalisation ultérieure, de manière analogue à l'art. 18a, al. 3. Ce principe s'appliquera aussi lorsque, lors d'un partage successoral, la participation à une société de capitaux ou à une société coopérative n'est pas répartie entre tous les héritiers et que ceux qui la reprennent assument aussi les coûts d'investissement du défunt et demandent le report.

Al. 4: l'introduction de l'impôt sur les gains en capital provenant de titres se traduira, lors du remboursement du capital-actions ou du capital social, par l'application du principe des coûts d'investissement et non plus de celui de la valeur nominale. En d'autres termes, si le remboursement excède les coûts d'investissement, il y aura un gain en capital privé imposable.

Al. 5: il est précisé ici que le remboursement d'apports de capital ne sera exonéré de l'impôt que si les apports sont présentés séparément dans le bilan commercial. De plus, le principe des coûts d'investissement s'appliquera aussi à ces remboursements. En d'autres termes, si le remboursement des apports de capital excède les coûts d'investissement, il y aura un gain en capital privé imposable. Cet alinéa remplace l'ancien al. 3.

Art. 20, al. 1, let. g et h

Les gains en capital réalisés sur des titres sont désormais soumis à l'impôt sur le revenu. Dans le présent projet, on entend par titres les papiers-valeurs, ainsi que les droits non incorporés ayant la même fonction (droits-valeurs). Font partie des titres, d'une part, les papiers-valeurs au sens du droit civil, qui incorporent soit l'ensemble des droits (sociaux et patrimoniaux) inhérents à la qualité d'associé (par exemple les actions, les parts de coopératives), soit uniquement des droits patrimoniaux (par exemple les bons de participation, les bons de jouissance, les parts à des placements collectifs de capitaux) et, d'autre part, les droits de créance (obligations). De même, les titres comprennent également les droits inhérents à la qualité d'associé et les droits de créance enregistrés uniquement dans la comptabilité. Enfin, les dérivés, dont le prix est fonction d'une valeur sous-jacente déterminée (actions, obligations, devises, métaux précieux, matières premières, indices, etc.), font également partie des titres. Les instruments financiers dérivés sont notamment constitués d'options et de swaps. La présente disposition distingue, d'une part, les actions, parts à des sociétés à responsabilité limitée, parts à des sociétés coopératives, bons de participation et bons de jouissance et, d'autre part, les autres titres de tout genre. Tandis que les premiers sont soumis à l'impôt à hauteur de 70 %, les seconds sont imposés dans leur totalité.

La distinction découle du traitement fiscal différent des revenus provenant d'actions, de parts à des sociétés à responsabilité limitée, de parts à des sociétés coopératives, de bons de participation et de bons de jouissance, d'une part, et des revenus provenant d'autres titres de tout genre, d'autre part.

Le départ de Suisse du contribuable et la liquidation d'une société de capitaux ou d'une société coopérative équivalent, sur le plan fiscal, à une aliénation.

Art. 20a

Cet article peut être abrogé, car avec l'introduction de l'impôt sur les gains en capital, ces cas de changement de système d'imposition ne seront plus pertinents.

Art. 24, let. k

L'exonération fiscale des gains en capital réalisés sur la fortune privée est désormais réglée avec les revenus exonérés, au bon endroit au niveau systématique. L'impôt sur les gains en capital réalisés sur des titres demeure réservé.

Art. 28, al. 3, art. 31 et 62, al. 3, art. 67, 205c, al. 1, et 207c

Le report de pertes ne sera plus limité à sept exercices. Toutes les pertes des exercices antérieurs à la période fiscale pourront ainsi être déduites, à condition qu'elles n'aient pas pu être prises en considération lors du calcul du revenu ou du bénéfice net imposable des exercices concernés. Le projet prévoit néanmoins un lissage des recettes fiscales, dans la mesure où il prescrit qu'une part d'au moins 20 % du bénéfice net annuel avant imputation des pertes restera imposable.

Le report de pertes illimité dans le temps prévu par le droit actuel en cas d'assainissement est couvert par la suppression de la limitation de l'imputation des pertes à sept exercices. Les dispositions actuelles y relatives seront donc caduques. L'imputation de pertes illimitée dans le temps ne s'appliquera qu'aux pertes encore déductibles par la voie ordinaire d'après l'ancien droit et à celles subies après l'entrée en vigueur du nouveau droit.

L'introduction de l'imputabilité des pertes illimitée dans le temps permettra d'abroger également les art. 28, al. 3, et 62, al. 3. La première des conditions figurant dans ces alinéas résultera en effet du principe de l'autorité du bilan et la seconde sera caduque du fait que l'imputabilité des pertes ne sera plus limitée dans le temps.

Art. 32a

Si les gains en capital sont imposables, la logique veut que les pertes en capital soient déductibles. Le projet distingue, d'une part, les pertes sur les actions, les parts à des sociétés à responsabilité limitée, les parts à des sociétés coopératives, les bons de participation et les bons de jouissance, qui seront déductibles à hauteur de 70 % (groupe 1), et, d'autre part, les pertes sur tous les autres titres, qui seront pleinement déductibles (groupe 2). Les pertes du groupe 1 ne pourront être imputées que sur les gains correspondants du groupe 1. En d'autres termes, les pertes sur les actions, les parts à des sociétés à responsabilité limitée, les parts à des sociétés coopératives, les bons de participation et les bons de jouissance pourront être imputées sur les gains réalisés sur ces mêmes titres. En revanche, les pertes du groupe 2 peuvent être imputées sur tous les gains et revenus des deux groupes. Ainsi, les pertes subies sur les autres titres pourront être imputées sur les gains et revenus imposables de la fortune mobilière. Lorsque les pertes proviennent des deux groupes, celles du groupe 1 sont imputées d'abord. S'il subsiste des excédents de pertes, ceux-ci pourront être

reportés et imputés sur les gains et les revenus correspondants des périodes fiscales suivantes, sans limitation dans le temps.

Art. 58, al. 1, let. c, deuxième phrase

La précision prévue par cette disposition est abrogée, car le transfert à l'étranger du siège, de l'administration, d'une entreprise ou d'un établissement stable est réglé à l'art. 61a.

Art. 58a

L'al. 1 fixe le principe selon lequel le rendement des participations ne sera pas pris en considération dans le calcul du bénéfice imposable.

L'al. 2 règle le calcul du rendement des participations. Feront aussi partie du rendement brut des participations les gains en capital et les bénéfices de réévaluation ainsi que le produit des droits de souscription, sous déduction des pertes en capital, des amortissements et des provisions sur participations. La LIFD ne fait pas de distinction entre les provisions et les réévaluations et c'est pourquoi ces dernières seront aussi imputées sur le bénéfice net imposable, dans la mesure où elles ne se justifient plus (art. 63, al. 2 LIFD). Aux fins du calcul du bénéfice imposable, ce rendement des participations sera déduit du bénéfice net comptabilisé (solde du compte de résultats). Si le rendement des participations est négatif, le bénéfice net comptabilisé sera au contraire augmenté du montant concerné aux fins du calcul du bénéfice net imposable. Le projet prévoit en outre que les charges de financement seront pleinement prises en compte dans la taxation et non, comme aujourd'hui, réparties proportionnellement sur les revenus des participations. De plus, les charges administratives occasionnées par les participations ne grèveront plus le résultat de ces dernières, de sorte que toute imposition résiduelle du rendement des participations sera éliminée.

L'al. 3 fixe que, en ce qui concerne les banques, l'exonération ne s'appliquera pas aux gains en capital si les participations font partie de l'actif circulant (stock commercial).

L'al. 4 dispose que les revenus qui constitueront une charge justifiée par l'usage commercial pour la société de capitaux ou pour la société coopérative qui les verse ne seront pas considérés comme des rendements de participation pour la société qui les perçoit. Cette règle correspond à l'actuel art. 70, al. 2, let. b LIFD, qui est ainsi repris dans le nouveau droit. Il s'ensuit que les revenus de licences et les produits des prêts de sociétés du groupe relèveront du bénéfice imposable et non du rendement des participations.

Art. 59, al. 1, let. e, al. 1^{bis} et 1^{ter}

L'ajout de la let. e à l'art. 59 élargit la liste des déductions pour charges justifiées par l'usage commercial aux intérêts notionnels du capital propre de sécurité. Les intérêts notionnels sont servis non sur la totalité du capital propre imposable, mais uniquement sur le capital propre de sécurité, qui correspond à la part du capital propre excédant le capital propre nécessaire à l'exercice de l'activité commerciale à

long terme³⁰. Conformément au commentaire figurant au ch. 1.2.3.3, le capital propre imposable doit donc être subdivisé en deux composantes: le capital propre de base et le capital propre de sécurité.

Le calcul du capital propre de base consiste à multiplier la valeur fiscale de chaque actif par le ratio de capital propre prévu pour couvrir l'actif concerné. Le résultat donne le montant du capital propre de base de chaque classe d'actifs. Il suffit ensuite d'additionner les résultats de toutes les classes d'actifs pour obtenir le montant du capital propre de base déterminant de l'ensemble de la société. Les ratios de capital propre doivent tenir compte des risques liés à chaque classe d'actifs, ce qui signifie qu'il faut prévoir des ratios plus élevés pour les classes à haut risque que pour celles à moindre risque. Le renvoi à l'art. 52 garantit, d'une part, que la déduction des intérêts notionnels n'est pas accordée aux entreprises, aux établissements stables et aux bien-fonds situés à l'étranger et, d'autre part, que les établissements stables des sociétés étrangères peuvent demander la déduction des intérêts notionnels. Le renvoi à l'art. 61a exclut la déduction des intérêts notionnels sur la plus-value déclarée. Les ratios de capital propre spécifiques à chaque classe d'actifs seront fixés dans une circulaire ad hoc.

Si le capital propre imposable excède le capital propre de base ainsi calculé, la part excédentaire constitue le capital propre de sécurité, qui seul bénéficiera de la déduction des intérêts notionnels du capital propre.

La limitation de la déduction au capital propre de sécurité repose sur l'idée qu'une égalité de traitement fiscal du capital propre et du capital étranger n'est requise que si ces deux types de capital, compte tenu du modèle de structure du capital de l'entreprise, constituent effectivement des sources de financement pouvant se substituer l'une à l'autre. Il s'ensuit que le capital propre de base indispensable du point de vue de l'économie d'entreprise ne sera pas éligible pour la déduction des intérêts notionnels.

Le calcul de la déduction des intérêts notionnels est illustré, à titre d'exemple, dans le tableau ci-après, qui présente les valeurs des actifs d'une société. Un ratio de capital propre de base est attribué à chaque poste de l'actif (par ex. 40 % sur les créances provenant de livraisons et de prestations et 100 % sur les participations). La différenciation des ratios de capital propre de base doit refléter le niveau de risque lié aux divers postes de l'actif, le ratio devant être d'autant plus élevé que le risque est important. Les ratios de capital propre de base doivent en outre être justifiés au regard de la systématique fiscale, de façon que les postes de l'actif qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation ou dont les revenus sont déjà dégrévés par la réduction pour participations soient assortis d'un ratio de 100 %. En multipliant la valeur du poste de l'actif par son ratio de capital propre de base, on obtient le capital propre de base de chaque poste de l'actif en francs. Le capital propre de base de la société (A) est calculé en additionnant le capital propre de base de tous les postes de l'actif. La différence entre le capital propre (B) et le capital propre de base (A) constitue le capital propre de sécurité de la société (C). La déduction des intérêts notionnels du capital propre appliquée dans le cadre de l'impôt sur le bénéficiaire corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne (F) est calculée en multipliant le taux de

³⁰ Le capital propre nécessaire à l'exercice de l'activité commerciale à long terme correspond au capital propre minimal dont, si une société souhaite continuer son activité commerciale dans la même mesure que jusqu'alors, le montant ne peut pas être durablement inférieur en raison des risques liés aux actifs de la société.

déduction des intérêts notionnels (D) par le capital propre de sécurité (C). Dans l'exemple ci-dessous, la valeur de la déduction est de 459 300 francs.

Tableau 7: Exemple de calcul de la déduction des intérêts notionnels

Actif	Ratio de capital propre de base		Capital propre de base
	En francs	En %	En francs
Liquidités	25 000 000	0 %	0
Créances provenant de livraisons et de prestations	1 500 000	40 %	600 000
Autres créances	100 000	40 %	40 000
Stocks	0	40 %	0
Autres actifs circulants	0	40 %	0
Obligations suisses et étrangères libellées en francs suisses	0	35 %	0
Obligations étrangères libellées en monnaies étrangères	0	45 %	0
Actions cotées (de sociétés suisses et étrangères)	1 200 000	100 %	1 200 000
Autres actions	0	100 %	0
Participations	60 000 000	100 %	60 000 000
Prêts accordés à des sociétés du groupe	120 000 000	15 %	18 000 000
Prêts accordés à des tiers	0	40 %	0
Equipements d'exploitation	800 000	75 %	600 000
Immeuble industriel	0	55 %	0
Villas, appartements, maisons de vacances et autres actifs non nécessaires à l'exploitation	2 000 000	100 %	2 000 000
Terrain à bâtir	0	55 %	0
Autres immeubles	5 000 000	45 %	2 250 000
Immobilisations incorporelles (sans la plus-value résultant de la prise en compte des réserves latentes)	0	55 %	0
Immobilisations incorporelles: plus-value résultant de la prise en compte des réserves latentes	0	100 %	0
Total	215 700 000	39,31 %	84 690 000 A
Capital propre			100 000 000 B
Capital propre de base			84 690 000 A
Capital propre de sécurité			15 310 000 C=B-A
Taux de déduction des intérêts notionnels			3 % D
Déduction des intérêts notionnels du capital propre appliquée dans le cadre de l'impôt sur le bénéfice			459 300 E=D*C

Le montant des intérêts notionnels se fonde sur le rendement des obligations de la Confédération à dix ans. Ce rendement reflète un taux d'intérêt établi, ne présentant pratiquement aucun risque et rémunérant un capital lié à long terme. Il ne comprend donc pas de prime de risque spécifique à une entreprise. Le rendement est adapté au fur et à mesure de l'évolution des conditions du marché des capitaux, qui déterminent les coûts de financement des entreprises. Grâce à cette règle, le taux de déduction des intérêts notionnels échappe aux effets de décisions politiques discrétionnaires, ce qui se traduit par une sécurité du droit et une sécurité de planification accrues pour les sociétés.

La majoration de 50 points de base se justifie par le traitement asymétrique des bénéfices et des pertes: les premiers sont imposables immédiatement, tandis que les secondes sont simplement reportées et peuvent être déduites du bénéfice des périodes fiscales suivantes.

La rémunération minimale de 2 % vise à atténuer les frictions qui peuvent se manifester temporairement sur le marché – comme c'est le cas actuellement – et se traduire par une réduction supérieure à la moyenne du taux d'intérêt des obligations de la Confédération par rapport aux conditions de financement du secteur privé sur le marché des capitaux.

Tableau 8: Rendements sur les marchés des capitaux

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Proposition: rendement obligations de la Confédération, CHF, 10 ans, plus 50 points de base mais au minimum 2 %	3,23	2,61	3,00	3,41	3,43	2,72	2,15	2,00	2,00	2,00
Obligations de la Confédération (taux d'intérêt au comptant), CHF										
- 5 ans	1,94	1,62	2,28	2,70	2,44	1,39	0,98	0,84	0,10	0,28
- 8 ans	2,48	1,95	2,43	2,85	2,80	1,98	1,44	1,28	0,48	0,73
- 10 ans	2,73	2,11	2,50	2,91	2,93	2,22	1,65	1,48	0,66	0,94
Obligations d'Etat allemandes, EUR, 10 ans	4,23	3,46	3,85	4,30	4,20	3,61	3,00	2,83	1,69	1,70
Bons du Trésor américain, USD, 10 ans	4,53	4,38	4,83	4,73	4,05	3,75	3,48	2,97	1,86	2,46
Emprunts en CHF, industrie (y.c. centrales électriques) et commerce, 8 ans	2,91	2,46	2,80	3,21	3,57	3,08	2,32	2,29	1,74	1,75
Emprunts en CHF, débiteurs étrangers, 8 ans										
- AAA	2,60	2,14	2,62	3,08	3,60	3,12	2,01	1,92	1,25	1,23
- AA	2,68	2,21	2,72	3,23	4,00	3,24	2,40	2,50	1,51	1,30
- A	2,78	2,37	2,86	3,33	4,43	4,83	2,95	3,06	2,10	1,77
Crédits d'investissement à taux fixe, valeur moyenne, CHF										
- 3 à 5 ans							2,67	2,53	2,32	2,45
- 5 à 7 ans							2,90	2,89	2,43	2,35

Source: BNS, AFC

Le décompte est effectué à la fin de la période fiscale, sur la base de la valeur moyenne des différents actifs et du capital propre pendant la période fiscale concernée. La prise en compte de la valeur moyenne vise à contenir les effets des principales variations du bilan enregistrées en cours d'année.

Art. 61, al. 1, let. c, 3 et 5

Al. 1, let. c: en raison de l'exonération directe de tous les rendements des participations, les participations dans des sociétés de capitaux ou des sociétés coopératives seront toujours transmises sans incidence fiscale, si bien que la disposition sur l'échange fiscalement neutre de droits de participation ou de droits de sociétariat suite à une restructuration ou à une concentration équivalant économiquement à une fusion peut être supprimée.

Al. 3: en raison de l'exonération totale de tous les rendements des participations, les participations dans des sociétés de capitaux ou des sociétés coopératives seront toujours transmises sans incidence fiscale et peuvent donc être rayées de la disposition sur le transfert de patrimoine fiscalement neutre entre sociétés réunies sous une direction unique (sociétés du groupe).

Al. 5: le projet prévoit que les gains et les pertes résultant de fusions seront pris en compte dans le calcul du rendement des participations. Ces gains et ces pertes seront ainsi assimilés respectivement à des distributions de bénéfice et à des amortissements de participations.

Art. 61a

Cet article règle les cas dans lesquels il y aura lieu de prendre en compte les réserves latentes dans le bilan fiscal uniquement. Les états de fait symétriques devront être traités de façon symétrique du point de vue de la systématique fiscale. Cela implique également que la méthode d'évaluation choisie initialement pour calculer la plus-value devra être maintenue, peu importe que la prise en compte des réserves latentes soit favorable ou défavorable à la personne morale concernée. Pour calculer la plus-value, il faut recourir à la comparaison avec des tiers. Est déterminante la valeur vénale des éléments patrimoniaux aux valeurs de continuation, en évaluant l'entreprise comme un tout. On tiendra compte aussi de la valeur commerciale ou de celle de l'entreprise créée par le contribuable lui-même (plus-value originale), indépendamment du fait qu'elle puisse être portée à l'actif ou non d'après le droit commercial.

A la fin de l'assujettissement à l'impôt, toutes les réserves latentes, y compris la plus-value immatérielle créée par le contribuable lui-même, seront imposées. Il est également clairement indiqué, à titre de précision, que les réserves latentes issues des participations au sens de l'art. 58a ne seront pas prises en compte, car directement exonérées. S'il s'agit d'immeubles, il faudra distinguer si le sujet fiscal continue d'exister (par ex. transfert à l'étranger) ou non (par ex. liquidation). Dans le premier cas, on n'effectuera pas de décompte concernant les réserves latentes, car le sujet fiscal restera soumis à une obligation fiscale restreinte en Suisse à raison du rattachement économique. Dans le second cas, il y aura au contraire imposition, car le sujet fiscal n'existera plus.

La plus-value immatérielle prise en compte devra être amortie linéairement sur dix ans. Ce délai tient compte du fait qu'au bout de dix ans, la plus-value immatérielle créée par le contribuable lui-même n'a plus d'influence sur la valeur de l'entreprise. L'amortissement régulier garantit en outre une certaine continuité. Si ces amortissements occasionnent des pertes ou une augmentation des pertes pour l'entreprise concernée, celles-ci ne peuvent pas être reportées.

Art. 62, al. 4, art. 69 et 70

Les dispositions sur la réduction pour participations seront remplacées par celles réglant l'exonération directe du rendement des participations (art. 58a) et doivent donc être abrogées. Le droit actuel prévoit que les amortissements et les réévaluations de participations qui ne sont plus justifiés peuvent être ajoutés au bénéfice net imposable (art. 64, al. 4, LIFD). Ce ne sera plus possible d'après le nouveau droit.

Art. 64, al. 1^{bis}

En raison de l'exonération directe et complète des gains en capital provenant de participations, la disposition sur le remplacement de participations sera superflue.

Art. 67a

Afin de garantir que les pertes d'exploitation subies au sein du groupe seront toujours prises en compte sur le plan fiscal, les pertes des sociétés du groupe suisses et étrangères pourront être déduites du bénéfice net imposable à hauteur du taux de participation de la société mère du groupe, à condition toutefois que la société du groupe concernée, la société reprenante ou une autre société du groupe (par ex. une sous-holding étrangère) n'ait pas pu prendre ces pertes en considération lors du calcul du bénéfice net imposable et qu'elle ne puisse plus les faire valoir à l'avenir. Cette mesure se traduira par le fait que les pertes d'exercices précédents seront déduites prioritairement par la société qui les a subies. En d'autres termes, la société suisse à la tête du groupe (société mère du groupe) ne reprendra les pertes d'exercices précédents de sociétés du groupe que si la déduction de ces pertes par la société concernée ou par une autre société du groupe n'est plus possible. Etant donné toutefois qu'il sera possible en Suisse de faire valoir les pertes d'exercices précédents sans limitation dans le temps, une reprise des pertes de sociétés du groupe suisses n'interviendra qu'en cas de liquidation ou de fusion de la société concernée. En ce qui concerne les sociétés du groupe étrangères, la reprise des pertes devra par contre aussi avoir lieu au moment où le droit étranger concerné ne permettra plus de les déduire.

L'al. 1 définit la société qui peut reprendre les pertes d'une société du groupe (société mère d'un groupe).

L'al. 2 définit la notion de société du groupe. Il y a contrôle unique lorsqu'un contrat de domination ou d'intégration a été conclu, ou lorsque la direction du groupe, s'appuyant sur une participation majoritaire, remplit effectivement et en permanence des tâches de haute direction dans la société concernée (voir l'art. 963 CO). Il convient de souligner que d'après la réglementation proposée, les sociétés du groupe pourront aussi être des sociétés de capitaux ou des sociétés coopératives étrangères. Le cas échéant, le contrôle unique de ces sociétés devra obligatoirement être exercé par la société située en Suisse et qui en fait valoir les pertes. Feront partie des sociétés du groupe non seulement les filiales, mais toutes les sociétés incluses dans le périmètre de consolidation (toutes les sociétés que la société suisse contrôlera en dernier lieu).

L'al. 3 règle le système mentionné auparavant.

L'al. 4 dispose que les pertes des sociétés du groupe étrangères devront être déterminées conformément à la LIFD. Cela signifie que les pertes ressortant des comptes annuels établis conformément au droit étranger seront recalculées conformément au droit fiscal suisse. Le rendement des participations des sociétés du groupe étrangères sera directement exonéré sur la base d'une comptabilité par secteurs.

Une réglementation transitoire n'est pas nécessaire parce que tant au niveau temporel que dans les faits, les pertes déductibles doivent s'appliquer aux situations qui se seront réalisées après l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 196

Al. 1

Les cantons sont responsables de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct. S'appuyant sur l'art. 128, al. 4, Cst, l'al. 1 fixe la part du produit brut de l'impôt qu'ils devront verser à la Confédération. Selon le droit en vigueur, cette part s'élève à 83 %, ce qui signifie que les cantons peuvent conserver 17 % du produit brut. Les mesures de compensation verticale associées à la troisième réforme de l'imposition des entreprises consisteront en une augmentation de la part cantonale à hauteur de 20,5 %. La part du produit brut de l'impôt fédéral direct que les cantons devront verser à la Confédération ne s'élèvera donc plus qu'à 79,5 %.

Art. 205b

L'abrogation de l'art. 20a entraîne celle de l'art. 205b.

Art. 205c, al. 2

Cette disposition transitoire règle la détermination des coûts d'investissement pour les titres détenus au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la loi.

Art. 208

Cette disposition transitoire règle l'adaptation – échelonnée sur quatre ans – de la répartition des recettes de l'impôt fédéral direct entre la Confédération et les cantons.

Avec la troisième réforme de l'imposition des entreprises, les entreprises qui bénéficient actuellement d'un régime fiscal cantonal profiteront, durant les premières années suivant l'entrée en vigueur de la modification de la loi, de la prise en compte de leurs réserves latentes selon la systématique fiscale dans le bilan fiscal. Ainsi, la pression qui s'exercera sur les cantons pour qu'ils baissent l'impôt ne montera pas brusquement: ils disposeront de quelques années pour mettre en œuvre d'éventuelles baisses.

La disposition transitoire crée la base légale nécessaire pour l'augmentation progressive de la part cantonale à l'impôt fédéral direct: la part actuelle de 17 % sera aug-

mentée à 18 % l'année de l'entrée en vigueur de la modification de la loi, puis à respectivement 19 % et 20 % les deux années suivantes, pour atteindre les 20,5 % visés par la troisième réforme de l'imposition des entreprises la quatrième année. L'al. 1 fixe donc la réduction progressive correspondante de la part des recettes de l'impôt fédéral direct que les cantons devront verser à la Confédération.

2.2 Commentaire des modifications de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

Art. 7, al. 1, 1^{bis}, 1^{quater} et 4, let. a et b

Voir par analogie le commentaire des art. 16 et 20, al. 2, 3 et 4, LIFD.

Désormais, dans le cadre des impôts cantonaux et communaux aussi, l'atténuation de la double imposition économique ne peut être accordée qu'au travers d'une procédure ne taxant qu'une partie des revenus. Par ailleurs, la loi prescrit aux cantons que le dégrèvement ne peut atteindre que 30 % de l'assiette fiscale.

Art. 7a

Voir par analogie le commentaire de l'art. 20a LIFD.

Art. 7b

Voir par analogie le commentaire de l'art. 20, al. 5, LIFD.

Art. 8, al. 2^{quinquies}

Voir par analogie le commentaire de l'art. 20, al. 2, LIFD.

Désormais, dans le cadre des impôts cantonaux et communaux aussi, l'atténuation de la double imposition économique ne peut être accordée qu'au travers d'une procédure ne taxant qu'une partie des revenus. Par ailleurs, la loi prescrit aux cantons que le dégrèvement ne peut atteindre que 30 % de l'assiette fiscale.

Art. 8, al. 3^{bis}

Voir par analogie le commentaire de l'art. 19, al. 2, LIFD.

Art. 9, al. 1^{bis} et 1^{ter}

Voir par analogie le commentaire de l'art. 32a LIFD.

Art. 10, al. 2, 3 et 4, art. 25, al. 2, 3 et 4, et art. 78f, al. 2

Voir par analogie le commentaire des art. 28, al. 3, art. 31, art. 62, al. 3, art. 67, 205c, al. 1, et 207c LIFD.

Art. 24, al. 3, let. c

Voir par analogie le commentaire de l'art. 61, al. 1, let. c, et al. 3, LIFD.

Art. 24, al. 3^{bis}

Cette disposition règle le transfert d'une participation à une société du groupe étrangère et doit être abrogée en raison de la nouvelle réglementation proposée à l'art. 24a LHID, prévoyant l'exonération des gains en capital provenant de participations.

Art. 24, al. 3^{quater}

Voir par analogie le commentaire de l'art. 61, al. 3, LIFD.

Art. 24, al. 3^{sexies}

Voir par analogie le commentaire de l'art. 61, al. 5, LIFD.

Art. 24, al. 4^{bis}

Voir par analogie le commentaire de l'art. 64, al. 1^{bis}, LIFD.

Art. 24a

Voir par analogie le commentaire de l'art. 58a LIFD.

Art. 24b

L'al. 1 présente les caractéristiques fondamentales de la *licence box*. Les sujets fiscaux de ce modèle d'imposition sont des personnes morales propriétaires ou usufruitières d'un brevet ou d'un certificat de protection complémentaire ou bénéfi-

ciaires de la protection du premier requérant mentionnée dans la loi sur les produits thérapeutiques, qui ont contribué de manière déterminante à l'invention correspondante. Pourront également profiter de la *licence box* les personnes morales qui disposent d'une licence exclusive sur le brevet. La licence est exclusive lorsque son titulaire est seul à avoir le droit d'exploiter le brevet au moins sur le territoire suisse.

La réduction s'appliquera au niveau de la base de calcul et se montera à 80 % au plus.

L'al. 2 définit la notion de contribution déterminante au développement d'un brevet: le propriétaire devra avoir soit créé soit développé l'invention correspondante. Cela signifie notamment que les revenus tirés d'un brevet acheté ne seront pas éligibles pour la *licence box* tant que l'acquéreur ne développera pas ultérieurement le brevet. Si le propriétaire est une société du groupe, il suffira que celle-ci ait le contrôle du développement de l'invention correspondant au brevet pour être réputée y contribuer de manière déterminante. Par contrôle, on entend ici la planification stratégique et le financement du développement de l'invention. En ce qui concerne les personnes morales qui sont usufruitières ou disposent d'une licence exclusive sur le brevet, il suffit qu'elles appartiennent au groupe qui a apporté une contribution déterminante au développement du brevet.

L'al. 3 décrit la méthode résiduelle selon laquelle le revenu déterminant sera calculé (voir le ch. 1.2.3.2).

L'al. 4 règle la révision de la taxation concernant les périodes fiscales pendant lesquelles la demande de brevet a certes été déposée mais le brevet n'a pas encore été délivré. Si des revenus ont déjà été réalisés sur le brevet et que le brevet est effectivement délivré par la suite, ces revenus peuvent bénéficier de la *licence box*.

Art. 24c

L'al. 3 dispose que les principes généraux régissant la prise en compte des réserves latentes s'appliqueront aussi en relation avec la *licence box*. Dans ce cas, les cantons pourront répartir l'échéance sur dix ans au plus, conformément à l'al. 8. Cette mesure facilitera le passage des entreprises concernées à la *licence box*, car elles seraient sinon soumises à une imposition immédiate sans pour autant bénéficier d'un afflux de liquidités. Lors de la sortie de la *licence box*, il sera procédé à un décompte des réserves latentes qui tiendra compte de la réduction, conformément à l'al. 5.

En ce qui concerne les autres alinéas, nous renvoyons au commentaire de l'art. 61a LIFD.

Art. 25, al. 1, let. e, al. 1^{ter} et 1^{quater}

Voir par analogie le commentaire de l'art. 59, al. 1, let. e, LIFD. Par rapport à la réglementation de la LIFD, la déduction des intérêts notionnels est davantage limitée, en ce sens qu'elle n'est pas accordée pour les actifs mentionnés à l'art. 24b, al. 1 et 2. Cela permet d'éviter un double dégrèvement par la *licence box* et l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts.

Art. 25, al. 2, 3 et 4

Voir par analogie le commentaire de l'art. 67 LIFD.

Art. 25a

Voir par analogie le commentaire de l'art. 67a LIFD.

Art. 28, al. 1, 1^{bis} et 1^{ter}

Voir par analogie le commentaire de l'art. 62, al. 4, art. 69 et 70 LIFD. Les dispositions sur la réduction pour participations seront remplacées par l'art. 24a.

Art. 28, al. 2 à 5

L'abrogation de cet article abolira les régimes fiscaux cantonaux pour sociétés holding et sociétés d'administration.

Art. 29, al. 2, let. b

Suite à l'abolition des régimes fiscaux cantonaux, cet article sera sans objet et pourra donc être abrogé.

Art. 29, al. 4^{bis}

Cette dérogation permettra aux cantons d'intégrer le capital propre attribué aux actifs mentionnés dans l'article de manière réduite dans la base de calcul.

Art. 47, al. 3

Cet article garantit que les créances fiscales qui apparaissent suite au passage de l'imposition ordinaire à l'imposition fixée à l'art. 24b (revenu de brevets) ne se prescrivent pas suivant les règles générales fixées à l'art. 47, al. 2.

Art. 72s

Cet article vise à garantir que l'abolition des régimes fiscaux cantonaux et l'application des nouvelles mesures prendront effet à la même date dans tous les cantons, ce qui est au demeurant impératif pour des questions liées à la péréquation financière.

Art. 78f

Cet article règle la valeur déterminante des titres en possession des contribuables avant l'entrée en vigueur de la réforme.

Art. 78f, al. 2

Cet article dispose que les pertes subies avant l'entrée en vigueur de la modification de la loi seront aussi soumises aux nouvelles règles, dans la mesure où elles auraient encore pu être prises en considération d'après le droit actuel.

Art. 78g

Cet article règle les suites de l'abolition des régimes fiscaux cantonaux pour les entreprises concernées. Les dispositions générales sur la prise en compte des réserves latentes s'appliqueront également dans ce cas. L'imposition aura lieu pour la même part qu'auparavant.

2.3 Commentaire des modifications de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA)

Art. 4a

L'introduction de l'impôt sur les gains en capital rendra caduques les règles spéciales relatives à l'achat de propres actions.

2.4 Commentaire des modifications de la loi fédérale sur les droits de timbre

Art. 1, al. 1, let. a, art. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 12

Ces dispositions concernent toutes le droit de timbre d'émission sur les actions et sur les parts sociales de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives. Elles règlent l'objet du droit de timbre, la naissance de la créance fiscale, les taux et

la base de calcul du droit, l'obligation fiscale, l'échéance de la créance fiscale ainsi que le sursis à la perception et la remise du droit.

Avec l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre, elles pourront être supprimées.

Art. 14, al. 1, let. j

L'exonération directe des gains en capital provenant de participations rendra superflue la disposition sur le remploi de participations, si bien que l'art. 64, al. 1^{bis}, LIFD sera abrogé. Il s'ensuit que la dérogation à l'application du droit de timbre de négociation en cas de remploi pourra aussi être supprimée.

Art. 28, al. 1, art. 29, art. 30, al. 1, et art. 34, al. 2

Ces modifications concernent uniquement des renvois aux art. 7 et 11, qui seront abrogés.

Art. 36

L'art. 36 règle l'obligation qui incombe aux tiers de renseigner l'Administration fédérale des contributions sur tous les faits en relation avec le droit d'émission lors de la fondation ou d'une augmentation de capital d'une société. Suite à l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre, cet article sera caduc et peut donc être abrogé.

2.5 Commentaire des modifications de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)

Art. 3

Al. 3

Avec l'abolition des régimes fiscaux cantonaux, l'exigence inscrite à l'al. 3 selon laquelle il y a lieu, lors du calcul du potentiel de ressources, de tenir compte de l'imposition réduite des bénéficiaires des sociétés concernées sera supprimée. Elle sera remplacée par une disposition prévoyant qu'il faudra prendre en considération l'exploitation différente des bénéfices des personnes morales par rapport aux revenus des personnes physiques. Le fait que les bénéficiaires des entreprises sont fiscalement moins exploités que les revenus des personnes physiques a pour conséquence qu'un franc de bénéfice ne doit pas présenter la même pondération qu'un franc de revenu dans le potentiel de ressources. Le facteur de pondération des bénéfices correspondra au rapport entre l'exploitation du potentiel fiscal du bénéfice des

personnes morales et celle du revenu et de la fortune des personnes physiques. Le ratio d'exploitation du potentiel fiscal ainsi défini sera appelé facteur zeta. En ce qui concerne les bénéfiques, on distinguera entre ceux qui seront soumis à l'imposition ordinaire et ceux qui bénéficieront de l'imposition préférentielle (bénéfices des *boxes*). Un facteur zeta distinct sera calculé pour chacune des deux catégories, par périodes successives de quatre ans. Sa valeur correspondra à la moyenne des valeurs zeta des années de calcul utilisées dans la période quadriennale précédente. Pour les premières années sous le nouveau régime fiscal, on se basera sur la moyenne des facteurs zeta disponibles. Les modalités de calcul détaillées seront arrêtées ultérieurement par voie d'ordonnance. La PFCC se limitera pour sa part à régler le traitement différencié des bénéfices respectivement dans et hors *licence box*.

Relevons encore que la pondération moindre des bénéfiques des personnes morales ne sera pas entièrement nouvelle, puisque d'après le droit actuel, cette pondération est déjà globalement moins élevée: avec les facteurs bêta, les bénéfiques des sociétés à statut spécial réalisés à l'étranger sont en effet intégrés au potentiel de ressources avec une pondération réduite, tandis que leurs bénéfices réalisés en Suisse, de même que ceux des sociétés soumises à l'impôt ordinaire, sont pondérés comme les revenus des personnes physiques.

Art. 23a

Al. 1

De la deuxième à la septième année suivant l'entrée en vigueur de la troisième réforme de l'imposition des entreprises dans les cantons, il sera dérogé à la périodicité quadriennale de la fixation de la contribution de base à la péréquation des ressources, car c'est durant ce laps de temps que sera assurée la migration du mécanisme de péréquation de l'ancien vers le nouveau régime fiscal. Il serait donc inopportun de s'en tenir au rythme quadriennal durant cette période. Pour néanmoins garantir au Parlement une possibilité de pilotage pendant ces six ans, le projet prévoit que ce dernier fixera séparément la contribution de base à la péréquation des ressources d'abord pour les deuxième et troisième années, puis pour les quatrième à septième années suivant l'entrée en vigueur du nouveau droit dans les cantons. Pour les deuxième et troisième années, la contribution de base sera fixée sur la base du rapport d'évaluation portant sur la période d'analyse 2016 à 2019.

Al. 2

Pour les quatrième à septième années, la fixation de la contribution de base reposera non pas sur un rapport d'évaluation à proprement parler (voir al. 1), mais sur un rapport complémentaire se limitant à présenter les conséquences de l'application de la troisième réforme de l'imposition des entreprises sur la péréquation des ressources (voir ch. 1.2.5.4). Le Parlement pourra décider d'adapter la péréquation des ressources sur la base de ce rapport.

Al. 3

L'utilisation de trois années de calcul pour déterminer le potentiel de ressources de l'année de référence se traduira par le fait que, durant une phase transitoire, les années de calcul prises en compte relèveront en partie de l'ancien régime fiscal et en partie du nouveau. Or, étant donné que le potentiel de ressources des années de

calcul sera déterminé selon des règles différentes avant et après l'entrée en vigueur du nouveau droit, on aura affaire à un changement structurel et le potentiel de ressources sous le nouveau régime fiscal sera probablement un peu moins élevé que sous le système actuel. Il s'ensuit que durant la phase transitoire, l'adaptation de la contribution de base ne pourra pas se faire en fonction de l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons (pour la contribution de base de la Confédération), ni de l'évolution du potentiel de ressources du canton concerné (pour la contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources). C'est pourquoi il est prévu, pendant les années concernées, d'adapter ces contributions de base fédérale et cantonales en fonction de l'évolution du produit intérieur brut nominal. A partir de la huitième année (deuxième année de référence intégrant exclusivement des années de calcul relevant du nouveau régime fiscal), les contributions de base pourront de nouveau être adaptées, comme aujourd'hui, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources.

Al. 4

La troisième réforme de l'imposition des entreprises devrait aussi avoir des conséquences sur l'objectif de dotation minimale des cantons. Selon l'art. 6, al. 3, la péréquation des ressources doit viser à garantir que les ressources propres déterminantes de chaque canton calculées par habitant atteignent, après addition des versements de la péréquation, au moins 85 % de la moyenne suisse. Les ressources propres déterminantes d'un canton, ou recette fiscales standardisées par habitant, correspondent aux moyens dont le canton dispose par habitant, compte tenu d'une exploitation fiscale moyenne de son potentiel de ressources. La moyenne suisse – à laquelle l'objectif de 85 % se réfère –, rend donc compte des recettes fiscales par habitant de l'ensemble des cantons et des communes (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct). Or, en raison du probable abaissement des taux cantonaux d'imposition des bénéficiaires, il est possible que cette moyenne diminue. Le cas échéant, la valeur cible de 85 % ne permettrait plus de financer qu'un minimum de prestations de base étatiques, ce qui nécessiterait d'adapter l'objectif de dotation minimale. Cette éventualité devra être vérifiée ex post dans le cadre du cinquième rapport d'évaluation.

Entretemps, il s'agira de définir une valeur cible de remplacement à titre d'objectif que la péréquation des ressources doit viser. Cette valeur cible se référera à l'objectif de dotation minimale nominal, autrement dit exprimé en francs, de la dernière année de référence intégrant exclusivement des années de calcul relevant du droit actuel, à savoir la quatrième année suivant l'entrée en vigueur de la troisième réforme de l'imposition des entreprises dans les cantons. Cette valeur cible nominale se fonde sur les ressources déterminantes de cette quatrième année.

La valeur cible sera celle que la péréquation des ressources devra viser pendant une période de sept ans. On évalue si l'objectif est atteint pour un canton l'année de référence à l'aide de ses recettes fiscales standardisées (RFS avant péréquation) réalisées la quatrième année, auxquelles on additionne ses paiements compensatoires pour l'année de référence actuelle. Cette somme est comparée à l'objectif transitoire nominal de la quatrième année.

Al. 5

Afin d'aider les cantons à atteindre la valeur cible définie à l'al. 4, la Confédération leur versera des contributions complémentaires. Celles-ci seront financées par les

ressources libérées par la réduction ordinaire de la compensation des cas de rigueur, qui interviendra de 2016 à 2029. Seule la part de la Confédération sera affectée à cet usage. Grâce à ce mécanisme de financement temporaire, on disposera de 180 millions de francs par an pour la période 2023 à 2029.

Al. 6

Les périodes de contribution de quatre ans de la péréquation des ressources et de la compensation des charges courent actuellement en parallèle. Etant donné que l'adaptation de la péréquation des ressources rend nécessaire l'aménagement d'une période intermédiaire de deux ans (voir. al. 1), une telle intervalle doit aussi être aménagée pour la compensation des charges afin que cette dernière continue de se dérouler de façon synchronisée par rapport à la péréquation des ressources. Au lieu d'intercaler une période de deux ans toutefois, le Conseil fédéral propose de prolonger une seule fois la période de contribution pour la compensation des charges à six ans. Pour les deuxième à septième années suivant l'entrée en vigueur du nouveau droit dans les cantons, les contributions de base destinées à la compensation des charges seront fixées par le Parlement dans un arrêté fédéral. La troisième réforme de l'imposition des entreprises ne modifie toutefois pas matériellement la compensation des charges.

Al. 7

Les moyens de la compensation des charges seront adaptés au renchérissement durant la période de six ans concernée.

Al. 8

Le Conseil fédéral devra présenter au Parlement un rapport sur l'exécution et les effets de la réforme portant sur les deuxième à septième années suivant l'entrée en vigueur de la troisième réforme de l'imposition des entreprises dans les cantons (quatrième rapport d'évaluation). Il sera ainsi dérogé une fois à la périodicité ordinaire de quatre ans du rapport d'évaluation.

3 Conséquences

3.1 Scénario de référence

Une réforme est normalement comparée au statu quo, de sorte que c'est ce dernier qui constitue le scénario de référence par rapport auquel les conséquences de la réforme doivent être mesurées. Cette approche n'est toutefois judicieuse que si les conditions-cadres non seulement juridiques (le droit en vigueur) mais aussi effectives restent stables dans le statu quo, de manière que les données contextuelles nécessaires à l'estimation des conséquences financières et économiques de la réforme dans le temps restent également stables ou suivent la croissance tendancielle.

3.1.1 Des conditions-cadres juridiques stables générant des conditions-cadres effectives instables

Pour ce qui est de l'imposition des entreprises, ces conditions ne sont actuellement pas remplies. En effet, si les conditions-cadres juridiques restent stables, il faut s'attendre à ce que les conditions-cadres effectives changent néanmoins radicalement, en raison de l'érosion de l'acceptation internationale de divers régimes fiscaux suisses (voir le ch. 1.1.1). Il s'ensuit que le scénario de référence doit être déterminé autrement que d'ordinaire.

Force est en outre de constater que le maintien du droit actuel dans un contexte où son acceptation internationale diminue compromet de fait la sécurité du droit et de la planification des sociétés de grands groupes internationaux établies en Suisse, pour lesquelles cette sécurité – outre le niveau de la charge fiscale – est essentielle du point de vue de la compétitivité fiscale.

Les notions de sécurité du droit et de sécurité de la planification doivent être comprises ici comme suit:

- la sécurité du droit implique qu'une entreprise sait à l'avance quelles seront les conséquences fiscales d'une transaction donnée;
- la sécurité de la planification implique qu'une entreprise peut compter sur le fait que le droit fiscal ne changera pas à court terme et, en particulier, qu'aucune modification de ce droit ne pourra avoir d'effet rétroactif.

Si elle est déterminée à l'intérieur du pays, la sécurité du droit et de la planification n'apparaît pas comme menacée. Toutefois, pour les multinationales, la sécurité du droit et de la planification est importante non seulement à l'intérieur du pays, mais également à l'étranger.

La composante étrangère de la sécurité du droit et de la planification est déterminée par les autorités compétentes des Etats étrangers. Elle s'exprime, d'une part, dans la

politique que ces Etats poursuivent en matière de conclusion de conventions bilatérales contre les doubles impositions (CDI) avec la Suisse et se traduit, d’autre part, par d’éventuelles mesures unilatérales extrafiscales que ces Etats étrangers menacent de prendre ou prennent effectivement contre la Suisse.

3.1.2 Conditions-cadres effectives détériorées dans le scénario de référence

Le scénario de la troisième réforme de l’imposition des entreprises vise notamment à restaurer l’acceptation internationale du système suisse d’imposition des entreprises, de manière à renforcer la sécurité du droit et de la planification pour ces dernières.

Etant donné que dans le scénario de référence la Confédération ne procède à aucun ajustement de la législation fiscale, il faut s’attendre au contraire, selon ce scénario, à ce que l’acceptation internationale continue à diminuer. Cela aurait pour conséquence que des Etats étrangers menaceraient de prendre ou prendraient encore davantage de mesures contre la Suisse, si bien que les conditions-cadres effectives dans lesquelles opèrent les entreprises se détérioreraient, malgré que le droit national reste inchangé.

En raison de la détérioration des conditions d’implantation en Suisse par rapport à l’étranger, non seulement de nouvelles sociétés ne viendraient pas s’établir dans notre pays, mais des sociétés qui y sont déjà installées pourraient même délocaliser certaines de leurs fonctions à l’étranger, voire quitter le pays, ce qui aurait des effets négatifs à la fois sur la valeur ajoutée créée en Suisse, sur l’emploi et sur les recettes fiscales.

3.1.3 Avantages économiques et financiers liés aux sociétés à statut fiscal spécial dans le statu quo

Les sociétés à statut fiscal spécial offrent des avantages économiques et financiers que l’on peut classer en effets direct, indirect et induit. Ces effets sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau 9: Conséquences économiques et financières

	Conséquences économiques	Conséquences financières
Effet direct (création de valeur)	Les sociétés à statut fiscal spécial créent de la valeur et des emplois.	Recettes de l’impôt sur le bénéfice des sociétés à statut fiscal spécial
Effet indirect (création de valeur)	La demande de prestations préalables et de biens d’investissement générée par les sociétés à statut fiscal spécial crée de la valeur et des emplois auprès des fournisseurs de ces sociétés.	Recettes de l’impôt sur le bénéfice des fournisseurs des sociétés à statut fiscal spécial

Effet induit (distribution de valeur)	L'utilisation de la valeur ajoutée sous la forme de salaires, de dividendes, d'intérêts et d'impôts se traduit par une augmentation de la demande économique.	Recettes fiscales provenant de l'imposition de la valeur ajoutée utilisée (en particulier impôt sur le revenu, TVA)
---------------------------------------	---	---

L'addition des trois types d'effets – telle qu'habituellement pratiquée dans les études d'impact – conduit toutefois à une surestimation des avantages des sociétés à statut fiscal spécial et, partant, des inconvénients qui résulteraient de leur départ à l'étranger. La raison en est que l'on présume, à tort, que s'il n'y avait pas ou plus de sociétés à statut fiscal spécial, les facteurs de production qu'elles exploitent resteraient totalement inutilisés. Les conséquences économiques qu'aurait en réalité la délocalisation (complète) des sociétés à statut fiscal spécial sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 10: Conséquences d'une délocalisation (complète) des sociétés à statut fiscal spécial

Scénario	Conséquences économiques (point de vue global)	Conséquences économiques (point de vue par habitant)
Les sociétés partent à l'étranger avec leurs employés	<ul style="list-style-type: none"> • Effet direct: extinction complète (diminution de la création de valeur, de la population et des personnes exerçant une activité lucrative). • Effet indirect dû aux fournisseurs: diminution de la création de valeur et recul de l'emploi (chômage), si les fournisseurs ne parviennent pas à compenser la diminution de la demande d'une autre manière. • Effet induit: extinction complète des effets positifs sur la demande générés par les sociétés à statut fiscal spécial et extinction partielle de ceux générés par leurs fournisseurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • En raison de la diminution de la population, recul du PIB par habitant moins important que celui du PIB, car l'effet direct s'éteint et seuls les effets indirect et induit subsistent.
Les sociétés partent à l'étranger sans leurs employés	<ul style="list-style-type: none"> • Effet direct: extinction partielle (disparition de l'excédent net d'exploitation ainsi que de la masse salariale, si les employés ne retrouvent pas de travail ou occupent des emplois moins bien payés). • Effet indirect dû aux fournisseurs: diminution de la création de valeur et recul de l'emploi (chômage), si les fournisseurs ne parviennent pas à compenser la diminution de la demande d'une autre manière. • Effet induit: extinction partielle des effets positifs sur la demande générés par les sociétés à statut fiscal spécial et par leurs fournisseurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • La population restant stable, recul identique du PIB par habitant et du PIB.

3.1.4 Estimation des conséquences financières dans le scénario de référence

Pour ce qui est des conséquences financières, le potentiel de l'effet direct dans le scénario de référence par rapport au statu quo se détermine comme suit.

Pour un produit de l'impôt sur le bénéfice de 7,5 milliards de francs pour la Confédération et de 8,6 milliards pour les cantons et les communes en moyenne annuelle pour la période courant de 2008 à 2010, les recettes de l'impôt sur le bénéfice générées par les régimes fiscaux cantonaux selon l'art. 28 LHID se sont élevées à 3,6 milliards pour la Confédération et à 1,5 milliard (estimation) pour les cantons et les communes. Si l'on tient compte de la part de 17 % du produit de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons, les recettes générées par les régimes fiscaux cantonaux se montent à 3 milliards de francs pour la Confédération et à 2,1 milliards pour les cantons et les communes.

Dans le scénario de référence, ces recettes sont potentiellement compromises, mais ne seraient toutefois pas entièrement perdues, même dans le pire des cas, pour les raisons suivantes:

- avant de quitter la Suisse ou de délocaliser certaines de leurs fonctions, les groupes établis en Suisse examineraient toutes les possibilités de planification fiscale qui s'offrent à eux pour s'adapter aux modifications des conditions-cadres effectives;
- il est probable que plusieurs cantons prendraient des mesures de politique fiscale visant à renforcer leur compétitivité internationale et à limiter ainsi le recul des recettes. On pense en particulier à des baisses de l'impôt cantonal sur le bénéfice;
- au lieu de départs à l'étranger, on pourrait assister à des transferts intercantonaux qui, pour l'essentiel, n'auraient pas de conséquences pour la Confédération, mais pourraient provoquer des tensions entre les cantons.

Les conséquences de l'effet indirect et de l'effet induit dans le scénario de référence sont encore plus difficiles à quantifier par rapport au statu quo. Les études de l'institut Créa sur l'impact des sociétés à statut fiscal spécial sur l'économie genevoise pourraient certes fournir certaines indications sur le statu quo, mais leurs résultats ne peuvent pas être repris tels quels, en raison des restrictions évoquées au ch. 3.1.3.

Dans le scénario de référence, il faut compter avec une diminution substantielle du produit de l'impôt sur le bénéfice pour la Confédération, les cantons et les communes par rapport au statu quo. Il y a aussi diminution des recettes de l'impôt sur le revenu – également pour la Confédération, les cantons et les communes – ainsi que recul de la création de valeur et de l'emploi. Enfin, la concurrence entre les cantons est exacerbée.

En raison des difficultés qu'il y a à quantifier les effets du scénario de référence de manière suffisamment fiable, les conséquences du scénario de la réforme sont comparées ci-après non pas à celles du scénario de référence, mais au statu quo.

3.2 Conséquences financières de la troisième réforme de l'imposition des entreprises

3.2.1 Conséquences des mesures de politique fiscale

3.2.1.1 *Licence box* et prise en compte des réserves latentes

Avec l'adoption de la *licence box*, certaines activités relatives aux biens immatériels actuellement soumises à l'imposition ordinaire bénéficieront d'une imposition préférentielle, qui donnera lieu à des effets d'aubaine et à un recul des recettes au niveau des impôts cantonaux. Il est difficile de quantifier ces effets, notamment parce qu'il n'est pas encore possible de prévoir quel sera le comportement d'adaptation des entreprises. On ne peut indiquer qu'une fourchette relativement large, reposant sur des hypothèses grossières. La *licence box* ne constitue toutefois pas une mesure de remplacement qui conviendra à toutes les entreprises bénéficiant actuellement d'un régime fiscal cantonal. En particulier les grandes entreprises commerciales ainsi que celles dont l'activité consiste essentiellement à gérer des marques ne profiteront pas de la *box* ou n'en profiteront que de façon limitée. Elles bénéficieront cependant de la prise en compte des réserves latentes et, à certaines conditions, de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts.

Les principaux aspects financiers d'une *licence box* peuvent être décrits du point de vue qualitatif, moyennant une distinction entre plusieurs situations:

- a) les bénéficiaires qui sont actuellement imposés de façon préférentielle dans le cadre des sociétés à statut fiscal spécial selon l'art. 28 LHID et seront éligibles pour la *licence box* d'après le nouveau droit devraient être soumis à une charge fiscale à peu près équivalente à celle d'aujourd'hui, au niveau tant fédéral que cantonal, de sorte que l'on peut pratiquement exclure une fuite du substrat fiscal concerné. L'adoption de la *licence box* ne devrait donc pas avoir d'incidence significative sur les revenus concernés de la Confédération et des cantons;
- b) en ce qui concerne les bénéficiaires actuellement imposés de façon préférentielle mais qui ne seront pas éligibles pour la *licence box*, la charge fiscale cantonale et communale devrait augmenter, à moins que d'autres mesures ne soient prises par ailleurs pour la faire baisser. Une telle autre mesure à effet permanent consiste par exemple à adopter l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts (ch. 1.2.3), qui abaissera la charge fiscale grevant les intérêts intragroupe en Suisse à un niveau compétitif par rapport à d'autres pays d'implantation. Si, conformément à la pratique actuelle des cantons, les réserves latentes sont réalisées selon la systématique fiscale (ch. 1.1.2), l'amortissement de ces réserves réduira l'impôt sur le bénéfice et, par conséquent, la charge fiscale. Toutefois, lorsque les réserves latentes réalisées selon la systématique fiscale seront entièrement amorties, la charge fiscale ordinaire du canton concerné se fera pleinement sentir. Il s'ensuit que les cantons où la charge fiscale ordinaire de l'impôt sur le bénéfice est actuellement élevée doivent s'attendre, s'ils maintiennent

cette charge au même niveau, à une fuite de substrat fiscal dans d'autres cantons, voire à l'étranger. En cas de fuite à l'étranger, il en résulterait une perte de substrat d'impôt sur le bénéfice pour la Confédération également;

- c) pour les bénéficiaires qui sont actuellement soumis à l'imposition ordinaire et seront éligibles pour la *licence box*, la charge fiscale cantonale et communale se réduira sensiblement, ce qui fera diminuer les recettes correspondantes des cantons et des communes. L'ampleur de cet effet dépendra de la part des bénéficiaires actuellement soumis à l'imposition ordinaire qui seront éligibles pour la *licence box*. La tendance est la suivante: plus la *box* sera étendue, plus les effets d'aubaine seront importants. Pour ce qui est de la Confédération, elle enregistrera au contraire une légère augmentation de ses recettes, du fait que les charges d'impôt déductibles de la base de calcul de l'impôt sur le bénéfice seront moindres.

3.2.1.2 Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne

En ce qui concerne les conséquences financières de l'*impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne*, il faut tenir compte du fait que la non-adoption de cette mesure se traduirait aussi par une diminution des recettes. Dans l'optique actuelle, si aucune mesure n'était prise en relation avec les activités de financement, il y aurait en effet un fort risque que la création de valeur qui lui est associée soit délocalisée à l'étranger et que ce substrat fiscal recule. L'adoption d'une forme de correction des intérêts de l'impôt sur le bénéfice peut juguler ce risque.

Avec un taux de déduction des intérêts notionnels de par exemple 3 %³¹ et un taux d'imposition statutaire inchangé, les recettes de l'impôt fédéral direct diminueraient de 320 millions de francs. Sur cette somme, 17 % concerneraient les cantons, en raison de la part cantonale à cet impôt. Les cantons et les communes devraient en outre s'attendre, si le taux statutaire de leur impôt sur le bénéfice ne change pas, à une diminution de recettes de 290 millions de francs.

Compte tenu de la part cantonale à l'impôt fédéral direct, le recul des recettes directes atteindrait donc 266 millions de francs pour la Confédération et 344 millions pour les cantons et les communes, dont 121 millions pour ces dernières.

Il faut mettre en regard de ces diminutions de recettes les actuelles recettes fiscales provenant des activités de financement, en sachant que sans la correction des intérêts de l'impôt sur le bénéfice, ces activités seront délocalisées à l'étranger. Les recettes directes de ce substrat fiscal se montent à 236 millions de francs pour la Confédération et à 98 millions pour les cantons et les communes. S'y ajoutent des recettes fiscales indirectes significatives générées auprès de prestataires de services (services financiers, conseils juridiques et fiscaux, révision, tourisme d'affaires). L'effet induit par les impôts et les dépenses du personnel est par contre négligeable, car les entreprises concernées n'offrent que peu d'emplois.

³¹ Eu égard au faible niveau actuel des intérêts, le taux de déduction des intérêts notionnels serait présentement inférieur. Un taux de 3 % devrait cependant correspondre à une valeur moyenne sur une période plus longue.

L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts pourra empêcher les diminutions de recettes correspondantes.

Il faut en outre prendre en compte les effets dynamiques qui résulteront de cette mesure et qui sont de deux ordres:

- effet sur les activités de financement: si l'adoption de la correction des intérêts ne s'accompagne pas du passage au principe de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé, l'attrait de la place économique suisse pour les groupes étrangers se limitera aux prêts intragroupe. En revanche, si l'on passe au principe de l'agent payeur, il s'étendra à la gestion centralisée de trésorerie (*cash pooling*), ainsi qu'au financement externe au groupe, ce également pour les groupes suisses. De nouvelles recettes fiscales pourront ainsi être générées, d'autant plus élevées que l'on passera au principe de l'agent payeur;
- effet général: pour les autres entreprises qui bénéficieront de la correction des intérêts, celle-ci produira le même effet qu'une baisse générale de l'impôt sur le bénéfice. Au niveau de la Confédération, la mesure fera diminuer la charge fiscale marginale et la charge fiscale moyenne effective, ce qui stimulera les activités d'investissement des entreprises déjà établies et pourra en attirer d'autres, avec à la clé une augmentation des recettes sur le moyen à long terme. Les cantons à fiscalité élevée pourront réduire leur barème d'impôt sur le bénéfice dans une moindre mesure que cela ne serait le cas sans la correction des intérêts, tandis que les cantons à fiscalité peu élevée bénéficieront du même effet que la Confédération.

Compte tenu, d'une part, de la diminution des recettes qui résulterait de la délocalisation des activités de financement et, d'autre part, des effets dynamiques susmentionnés, il apparaît que la mesure sera rentable au moins pour la Confédération, les cantons et les communes conjointement, mais probablement aussi pour les seuls cantons et communes.

Si le bilan fiscal fait autorité pour la détermination de la déduction des intérêts notionnels, le capital propre supplémentaire résultant de la prise en compte des réserves latentes sera éligible pour ladite déduction des intérêts notionnels. Le capital propre imposable au niveau cantonal pourra de ce fait se multiplier dans des cas particuliers. Les conséquences concrètes sur la déduction des intérêts notionnels dépendent du ratio de capital propre devant être attribué aux divers postes de l'actif pour couvrir les réserves latentes prises en compte. C'est particulièrement important pour le goodwill. Le projet prévoit en l'occurrence un ratio de capital propre de 100 %. Il n'en résultera ainsi pas d'augmentation du capital propre de sécurité ni de la déduction des intérêts notionnels, si bien que les recettes de l'impôt sur le bénéfice ne diminueront pas.

Enfin, la diminution des recettes pourra éventuellement être atténuée moyennant une légère augmentation du taux d'imposition statutaire ou, au niveau des cantons, un abaissement de ce taux moins important que celui qui serait nécessaire sans la correction des taux des intérêts. Relevons qu'une augmentation du taux d'imposition statutaire au niveau de la Confédération nécessiterait de modifier la Constitution.

3.2.1.3 Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre

Le tableau ci-après montre que les recettes du droit de timbre d'émission sur le capital propre (droits de participation) présentent d'importantes fluctuations, sans toutefois qu'une tendance claire ne puisse être constatée. C'est pourquoi l'estimation des conséquences financières repose sur la valeur moyenne des dix dernières années. Compte tenu de la décennie 2004 à 2013, l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre devrait se traduire par une diminution de recettes de 210 millions de francs.

Tableau 11: Recettes du droit de timbre d'émission sur le capital propre

Année	Recettes en millions de francs
2001	375,2
2002	254,1
2003	151,9
2004	208,5
2005	119,9
2006	234,8
2007	141,1
2008	364,8
2009	331,2
2010	252,3
2011	278,7
2012	201,7
2013	179,9
Moyenne décennale 2001 à 2010	243,4
Moyenne décennale 2002 à 2011	233,7
Moyenne décennale 2003 à 2012	224,1
Moyenne décennale 2004 à 2013	210,3

3.2.1.4 Adaptation de l'impôt sur le capital

On peut partir du principe que la réglementation proposée n'aura pas d'incidence sur les recettes cantonales de l'impôt sur le capital.

3.2.1.5 Adaptation de la réduction pour participations et déduction des pertes illimitée dans le temps

Cette mesure comprend plusieurs éléments et, partant, différentes conséquences:

- *Effet net du changement de système et de la reprise des pertes:* le passage de l'exonération indirecte à l'exonération directe entraîne, d'une part, des allègements fiscaux pour les entreprises et un recul des recettes fiscales pour les autorités correspondantes, car la compensation des pertes avec incidence fiscale des exercices précédents par le rendement des participations et l'imposition complémentaire intégrale des amortissements de participations sans incidence fiscale sont abrogées. D'autre part, la suppression de la déductibilité des amortisse-

ments et des pertes en capital dues aux participations ne sera que partiellement compensée par la possibilité de reprise des pertes de sociétés du groupe. Le résultat net sera probablement une augmentation des recettes en cas de fluctuations importantes d'un exercice à l'autre.

- *Charges de financement et charges administratives*: les coûts de financement et les charges administratives seront déduits sans limite des revenus imposables. Cela réduira la charge fiscale des entreprises et se traduira par une diminution de recettes de 200 à 260 millions de francs pour la Confédération (impôt fédéral direct) et de 160 à 210 millions pour les cantons et les communes, dont 56 à 74 millions pour ces dernières. En raison de la part cantonale à l'impôt fédéral direct, la diminution des recettes de la Confédération se répercutera à hauteur de 17 % sur les cantons.
- *Suppression de la participation minimale et de la durée de détention minimale pour les gains en capital provenant de participations*: il n'en résultera qu'une légère diminution des recettes tant pour la Confédération que pour les cantons et les communes, à condition qu'une exception soit prévue pour les banques.
- *Abrogation de la limitation dans le temps du report de pertes et imposition minimale du bénéfice courant*: l'abrogation de la limitation dans le temps du report de pertes se traduira par une diminution des recettes, tandis que l'imposition minimale du bénéfice annuel les fera au contraire augmenter. En valeur actuelle³², le solde net consistera probablement en une augmentation.

La question de savoir si la mesure résultera globalement en une augmentation ou une diminution des recettes reste ouverte.

3.2.1.6 Impôt sur les gains en capital provenant de titres

Les conséquences financières de l'impôt sur les gains en capital provenant de titres dépendront largement des modalités de l'imputabilité des pertes. Il est prévu que les pertes en capital ne pourront être imputées que sur des gains en capital, mais aussi qu'elles pourront être reportées sur les périodes ultérieures sans limitation dans le temps. Il en résulte un potentiel de recettes de 317 millions de francs pour l'impôt fédéral et de 774 millions pour les impôts cantonaux, dont 316 millions au niveau des communes.

3.2.1.7 Adaptation de la procédure d'imposition partielle du bénéfice distribué

L'adaptation de l'imposition partielle aura deux effets opposés: la suppression du critère d'éligibilité pour l'imposition partielle du bénéfice distribué se traduira par une diminution des recettes, tandis que l'augmentation du taux d'imposition à 70 %

³² La valeur actuelle est considérée lorsque des flux de paiement réalisés à des moments différents doivent être comparés. Pour ce faire, on applique un facteur d'abattement aux futurs flux de paiement, qui sont alors escomptés avec un taux d'intérêt notionnel.

les fera au contraire augmenter. Le solde net sera une diminution, estimée à 123 millions de francs pour l'impôt fédéral et à 228 millions pour les impôts cantonaux, dont 93 millions au niveau des communes.

Cette mesure devrait en outre profiter à l'AVS, car le versement de salaires redeviendra attrayant par rapport à la distribution de bénéfices.

3.2.1.8 Qualité des estimations

La qualité des estimations relatives aux conséquences financières des différentes mesures varie fortement en raison, d'une part, des données sous-jacentes et, d'autre part, de la difficulté de prévoir les changements de comportement induits par ces mesures.

Tableau 12: Bien-fondé de l'estimation des conséquences financières:

Mesure	Qualité de l'estimation
<i>Licence box</i> + maintien de l'actuelle pratique de prise en compte des réserves latentes (réalisation selon la systématique fiscale)	Une erreur éventuelle découle principalement de la surestimation ou de la sous-estimation de la part des bénéfices imposés normalement jusqu'à présent qui relèveront désormais d'une <i>licence box</i> . En l'espèce, le manque de données sous-jacentes crée une incertitude considérable. Une éventuelle erreur d'appréciation de l'ampleur des bénéfices à l'imposition privilégiée qui seront éligibles pour une <i>licence box</i> est moins grave, car les bénéfices seront alors imposés durablement au même niveau qu'auparavant. Dans le cas contraire, ils profiteront de la prise en compte des réserves latentes, qui entraînera une charge fiscale équivalente à la précédente pour une durée limitée. Des diminutions de recettes plus importantes ne se produiront qu'à l'issue de la période transitoire, que les cantons baissent leur impôt sur les bénéfices pour retenir les entreprises concernées ou que celles-ci déménagent en raison de la charge fiscale trop élevée.
Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre de sécurité	L'évaluation repose sur un recensement complet dans le cadre des données RPT, avec des données spécifiques sur le bénéfice et le capital propre. Cela permet une estimation fiable des diminutions de recettes dans le modèle de base. Une évaluation aléatoire complémentaire a permis de déterminer dans quelle mesure une limitation au capital propre supérieur à la moyenne atténuerait le recul des recettes dans ce modèle. Cette estimation peut être considérée comme fiable au niveau de la Confédération. On a ensuite calculé les diminutions de recettes pour les cantons et les communes grâce au rapport entre les recettes de l'impôt cantonal et communal sur le bénéfice et celles de l'impôt fédéral sur le bénéfice. Cette approche simple peut être entachée d'erreurs. L'incertitude concerne le niveau des taux d'intérêt au moment de l'entrée en vigueur et ultérieurement. Le recul des recettes peut en effet être surestimé ou sous-estimé selon que le taux de déduction des intérêts notionnels sera supérieur ou inférieur à 3 % le moment venu.
Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre	L'estimation repose sur les recettes moyennes des dix dernières années; elle est fiable.

Adaptation de la réduction pour participations	La réduction pour participations comporte des éléments quantifiables et d'autres non quantifiables, de sorte que toute déclaration sur le solde potentiel est incertaine.
Impôt sur les gains en capital provenant de titres	L'estimation des recettes de l'impôt sur les gains en capital se base sur certains éléments patrimoniaux de la statistique de la BNS concernant le patrimoine des ménages. Pour ce faire, on a retenu des hypothèses sur la répartition entre les revenus du capital déjà imposables et les gains en capital nouvellement imposables. Une autre hypothèse concerne le niveau des taux d'imposition marginaux qui grèveront désormais les gains en capital aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Une grande incertitude concerne le comportement des investisseurs lors de la réalisation des gains ou pertes en capital. L'évaluation des valeurs patrimoniales au moment de l'entrée en vigueur joue également un rôle, car ce moment est déterminant pour calculer les frais d'acquisition. Si elle est élevée, le potentiel de recettes correspondant ne devrait pas être atteint les premières années. Si elle est plutôt basse, les gains en capital réalisés pourraient engendrer des revenus fiscaux importants dès les premières années en raison du potentiel de redressement.
Adaptation de la procédure d'imposition partielle du bénéfice distribué	L'estimation de l'imposition partielle du bénéfice distribué repose sur une enquête auprès de plusieurs cantons. En ce qui concerne les investisseurs qualifiés, la qualité des estimations est bonne. En ce qui concerne les investisseurs non qualifiés, l'incertitude est un peu plus élevée.
Déménagement de sociétés et de fonctions d'entreprises	Selon l'évolution de la charge fiscale dans d'autres pays, la Suisse peut gagner ou perdre en attractivité en tant que lieu d'implantation pour les entreprises. Cela peut entraîner des arrivées ou des départs de sociétés entières ou de certaines de leurs fonctions. Les estimations des conséquences financières ne prennent pas en compte ces mouvements migratoires potentiels. Ceux-ci sont cependant pertinents pour presque toutes les mesures, car le départ ou l'arrivée potentiels d'entreprises peut accroître ou réduire le recul des recettes. Les effets possibles augmentent donc l'incertitude liée à ces estimations.

3.2.2 Conséquences financières pour la Confédération

Le tableau ci-après présente une vue d'ensemble des conséquences des mesures de politique fiscale pour la Confédération

Tableau 13: Conséquences des mesures de politique fiscale pour la Confédération

Mesure	Conséquences financières pour la Confédération
Licence box + maintien de l'actuelle pratique de prise en compte des réserves latentes (réalisation selon la systématique fiscale)	<p>A court terme, légère augmentation des recettes, car les charges d'impôt déductibles de la base de calcul fédérale de l'impôt sur le bénéfice, qui dépendent de l'actuelle imposition ordinaire du substrat cantonal de l'impôt sur le bénéfice – éligible pour la licence box d'après le nouveau droit –, diminueront.</p> <p>A long terme, légère augmentation supplémentaire des recettes due au même effet, à condition que les cantons réduisent leur</p>

	charge d'impôt sur le bénéfice. Toutefois, si la charge fiscale grevant les bénéfices non éligibles pour la <i>box</i> devait ne pas être compétitive et s'il en résultait, à long terme, un départ à l'étranger du substrat de l'impôt sur le bénéfice, les recettes de la Confédération diminueraient.
Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre de sécurité	Recul des recettes de 266 millions de francs (après déduction de la part cantonale de 17 %)
Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre	Recul des recettes de 210 millions de francs
Adaptation de la réduction pour participations	Effet net du changement de système et de la reprise des pertes: le résultat net sera probablement une augmentation des recettes en cas de fluctuations importantes d'un exercice à l'autre. Charges de financement et charges administratives: diminution des recettes comprise entre 166 et 216 millions de francs (après déduction de la part cantonale de 17 %). En outre, légère diminution des recettes résultant, d'une part, de la suppression de la participation minimale et de la durée de détention minimale pour les gains en capital provenant de participations et, d'autre part, de l'abrogation de la limitation dans le temps du report de pertes. En valeur actuelle, il faut mettre cette diminution en parallèle avec les recettes supplémentaires découlant de l'imposition minimum du bénéfice annuel.
Impôt sur les gains en capital provenant de titres	Augmentation des recettes de 263 millions de francs (après déduction de la part cantonale de 17 %)
Adaptation de la procédure d'imposition partielle du bénéfice distribué	L'abrogation du critère d'éligibilité pour l'imposition partielle du bénéfice distribué se traduira par une diminution des recettes, tandis que l'augmentation du taux d'imposition les fera au contraire augmenter. Le solde net sera une diminution de 102 millions de francs (après déduction de la part cantonale de 17 %). Cette mesure devrait en outre profiter à l'AVS, car le versement de salaires redeviendra attrayant par rapport à la distribution de bénéfices.

Outre celles de politique fiscale, les mesures de compensation verticale auront aussi des conséquences financières pour la Confédération, puisqu'il en résultera des dépenses supplémentaires se chiffrant à 1 milliard de francs. Etant donné que la mise en œuvre de ces mesures sera échelonnée sur quatre ans, la charge complète ne pèsera sur le budget fédéral que la quatrième année après l'entrée en vigueur. L'adaptation de la péréquation des ressources (adoption du facteur zeta) n'occasionnera pas de charges supplémentaires à la Confédération. Les contributions complémentaires qui seront allouées aux cantons à faible potentiel de ressources pendant sept ans se traduiront néanmoins par des dépenses supplémentaires de 180 millions de francs par année.

Le tableau 14 récapitule les conséquences financières (dans la mesure où elles sont quantifiables) de la troisième réforme de l'imposition des entreprises pour la Confédération, abstraction faite toutefois des éventuels effets dynamiques sur l'impôt fédéral direct. De tels effets se manifesteront si les nouvelles conditions-cadres

fiscales poussent des entreprises à quitter la Suisse (diminution des recettes) ou si, au contraire, de nouvelles entreprises s'établissent dans le pays, ou encore si des entreprises qui y sont déjà établies enregistrent une plus forte croissance de leur bénéfice (augmentation des recettes). Ces effets dynamiques ne sont pas quantifiables. Le but de la troisième réforme de l'imposition des entreprises étant toutefois de maintenir, voire de renforcer, la compétitivité fiscale de la Suisse, les effets dynamiques positifs et négatifs devraient se compenser.

Le tableau tient compte également des mesures de compensation financière au niveau fédéral.

Tableau 14: Vue d'ensemble des conséquences financières et de la compensation financière au niveau de la Confédération (calculs statiques avec résultats arrondis; conséquences sur la part cantonale aux recettes fiscales déjà prises en compte)

	Volume en milliards
Conséquences financières de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (- charges, + allègements)	
<i>Recettes</i>	
Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts	-0,3
Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre	-0,2
Adaptation de la réduction pour participations	-0,2
Impôt sur les gains en capital provenant de titres	+0,3
Adaptation de la procédure d'imposition partielle	-0,1
<i>Dépenses</i>	
Mesures de compensation verticale	-1,0
Contributions complémentaires	-0,2
Total	-1,7
Compensation financière	
<i>Mesures concernant les recettes</i>	
Augmentation de l'effectif des inspecteurs fiscaux	0,3
<i>Mesures concernant les dépenses</i>	
Excédents structurels au profit de la troisième réforme de l'imposition des entreprises	1,0
Déjà prévu dans le plan financier (abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre)	0,2
Economies d'intérêts par réduction de la dette (grâce aux excédents structurels; plein effet)	0,1
Epuisement de la compensation des cas de rigueur RPT	0,2
Total	1,8

3.2.3 Conséquences financières pour les cantons et les communes

Le tableau ci-après présente une vue d'ensemble des conséquences des mesures de politique fiscale pour les cantons et les communes

Tableau 15: Conséquences financières des mesures de politique fiscale pour les cantons et les communes

Mesure	Conséquences financières pour les cantons et les communes
Licence box + maintien de l'actuelle pratique de prise en compte des réserves latentes (réalisation selon la systématique fiscale)	<p>A court terme, les conséquences financières correspondront pour l'essentiel à la diminution des recettes générées par l'actuelle imposition ordinaire des bénéficiaires qui, d'après le nouveau droit, seront éligibles pour la licence box. L'ampleur de cet effet d'aubaine dépendra de la conception concrète de la box.</p> <p>A long terme, c'est-à-dire après que la phase d'augmentation du volume des amortissements consécutive à la prise en compte des réserves latentes aura pris fin, le recul des recettes s'accroîtra encore, soit parce que le substrat de l'impôt sur le bénéfice quittera la Suisse, soit parce que, pour éviter qu'il ne la quitte, il sera nécessaire de diminuer cet impôt.</p>
Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre de sécurité	<p>Diminution des recettes de 344 millions de francs (y c. la part cantonale de 17 %)</p> <p>La diminution des recettes pourra être atténuée moyennant une légère augmentation du taux statutaire de l'impôt sur le bénéfice ou, dans les cantons où la charge fiscale de cet impôt est élevée, un abaissement de ce taux un peu moins important que celui qui serait certainement nécessaire à long terme sans cette mesure.</p>
Impôt sur le capital	Pas de conséquences significatives
Adaptation de la réduction pour participations	<p>Effet net du changement de système et de la reprise des pertes: analogue à celui concernant la Confédération.</p> <p>Charges de financement et charges administratives: diminution des recettes comprise entre 194 et 254 millions de francs (y c. la part cantonale de 17 %).</p> <p>En outre, légère diminution des recettes résultant, d'une part, de la suppression de la participation minimale et de la durée de détention minimale pour les gains en capital provenant de participations et, d'autre part, de l'abrogation de la limitation dans le temps du report de pertes.</p>
Impôt sur les gains en capital provenant de titres	Augmentation des recettes de 828 millions de francs (y c. la part cantonale de 17 %)
Adaptation de la procédure d'imposition partielle du bénéfice distribué	Le solde net sera une diminution des recettes: -249 millions de francs (y c. la part cantonale de 17 %).

Tout compte fait, les conséquences financières (quantifiables) des diverses composantes de la réforme pour les cantons et les communes s'équilibreront. Ne sont toutefois pas pris en considération les effets dynamiques, ni la diminution des recettes qui résulterait d'éventuelles baisses des taux cantonaux d'imposition du bénéfice.

Les mesures de compensation verticale de la Confédération assureront aux cantons des recettes supplémentaires augmentant à partir de 2019 et pouvant atteindre

1 milliard de francs en 2023. Pour les cantons, l'ajustement de la péréquation des ressources ne déploiera ses effets financiers qu'en 2023. La modification correspondante des versements compensatoires n'est cependant que difficilement quantifiable à l'heure actuelle. De plus, les cantons aux plus faibles ressources bénéficieront de contributions complémentaires à hauteur de 180 millions de francs (à partir de 2023 également).

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Politique fiscale axée sur les objectifs

Outre l'objectif purement fiscal, qui est d'assurer des recettes aux pouvoirs publics, l'imposition des entreprises, qui inclut l'imposition des entreprises elles-mêmes et celle des détenteurs de parts dans ces dernières, doit poursuivre des objectifs de prospérité³³. C'est ainsi que l'objectif de compétitivité de la place économique et l'objectif d'efficacité découlent de l'objectif d'ordre supérieur de la prospérité nationale.

L'objectif de compétitivité de la place économique inclut des conditions-cadres fiscales attrayantes pour les entreprises mobiles à l'échelle internationale. Ces conditions-cadres doivent favoriser l'implantation de nouvelles entreprises, prévenir la délocalisation des bénéficiaires à l'étranger et garantir la sécurité du droit et de la planification. Du point de vue de l'attrait de la place économique, il peut également être judicieux de différencier la charge fiscale en fonction de la mobilité des entreprises.

1. Implantation d'entreprises: une conception attrayante de l'imposition des entreprises favorise l'implantation de ces dernières. C'est pourquoi il faut veiller à ce que la charge fiscale moyenne effective soit peu élevée.
2. Prévention de la délocalisation des bénéficiaires à l'étranger: les éléments de nature à inciter les entreprises à délocaliser leurs bénéficiaires à l'étranger doivent être aussi réduits que possible. C'est pourquoi il faut veiller à ce que les taux statutaires de l'impôt sur le bénéfice soient peu élevés.
3. Charge fiscale différenciée en fonction de la mobilité: pour atteindre l'objectif de compétitivité de la place économique, il peut être avantageux de différencier la charge fiscale en fonction de la mobilité de la base d'imposition, autrement dit de veiller à ce que la charge fiscale soit inversement proportionnelle à la mobilité de la base.³⁴
4. Sécurité du droit et de la planification: l'imposition des entreprises doit garantir la sécurité du droit et de la planification. Pour que ce soit le cas, il est indispensable qu'elle soit reconnue et acceptée sur le plan international.

L'objectif d'efficacité consiste à limiter autant que possible les pertes d'efficacité. Il est réputé atteint si la charge fiscale sur les investissements marginaux, c'est-à-dire

³³ L'objectif de prospérité est ancré à l'art. 94, al. 2, Cst.

³⁴ Concernant la mobilité des bases fiscales, cf. les commentaires en digression du ch. 1.1.1.1.

des investissements encore rentables avant impôt, est peu élevée, si l'imposition est conçue de manière à ne pas avoir d'incidence sur les décisions, autrement dit à ne pas fausser les décisions entrepreneuriales, et, enfin, si l'imposition est simple sur le plan administratif.

1. Charge fiscale sur les investissements marginaux peu élevée: l'imposition des entreprises grève les investissements et tend ainsi à affaiblir les incitations à investir. Cette barrière à l'investissement doit être levée grâce à une charge fiscale marginale effective peu élevée, de façon que le cumul de capital favorisant la croissance soit le moins possible entravé.
2. Neutralité quant aux décisions: l'imposition des entreprises ne doit pas fausser les décisions entrepreneuriales, en particulier les choix de la forme juridique, des projets d'investissement et des formes de financement. A cet égard, la neutralité quant au financement est la plus importante, car les manquements à cette dernière sont ceux dont résultent les distorsions les plus graves.
 - Neutralité quant à la forme juridique: cette neutralité implique que le choix de la forme juridique (société de personnes ou société de capitaux) ne doit pas être influencé par des réflexions d'ordre fiscal.
 - Neutralité quant aux investissements: cette neutralité requiert que le système fiscal ne fausse pas les décisions relatives au choix de l'un ou l'autre projet d'investissement.
 - Neutralité quant au financement: cette neutralité implique que le choix entre différentes formes de financement ne doit pas être faussé pour des raisons fiscales. En particulier, le choix entre thésaurisation et distribution du bénéfice ne doit pas être influencé par des réflexions d'ordre fiscal (neutralité quant à l'utilisation du bénéfice). De plus, le capital propre et le capital étranger doivent bénéficier d'une égalité de traitement fiscal (neutralité quant à la structure du capital).
3. Simplicité administrative: l'imposition des entreprises occasionne des coûts de perception et d'acquiescement. Ces coûts d'exécution doivent être aussi peu élevés que possible.

3.3.2 Conséquence pour l'objectif de compétitivité de la place économique

3.3.2.1 Abolition du statut fiscal spécial, des sociétés principales et de la *Swiss Finance Branch*

Dans l'intérêt de la sécurité du droit et de la planification, qui ne peut être assurée que moyennant l'acceptation internationale du système suisse d'imposition des entreprises, il y a lieu d'abolir le statut fiscal spécial découlant de l'art. 28 LHID, la répartition spéciale concernant les sociétés principales ainsi que la pratique dite de la *Swiss Finance Branch*.

3.3.2.2 Adoption de la *licence box*

Les bénéficiaires qui sont actuellement imposés de façon préférentielle dans le cadre des sociétés à statut fiscal spécial et seront éligibles pour la *licence box* d'après le nouveau droit seront soumis à une charge fiscale à peu près équivalente à celle d'aujourd'hui, au niveau tant fédéral que cantonal.

Quant aux bénéficiaires qui étaient soumis à l'imposition ordinaire et qui seront désormais éligibles pour la *licence box*, la charge fiscale cantonale et communale se réduira sensiblement. La place économique suisse gagnera ainsi en attrait pour les sociétés concernées, au prix d'une diminution des recettes au niveau des cantons et des communes.

3.3.2.3 Prise en compte des réserves latentes

Lorsqu'une entreprise cesse d'être soumise à un régime fiscal cantonal, une pratique largement répandue dans les cantons veut que ses réserves latentes soient prises en compte et imposées selon un taux cantonal réduit. Les amortissements opérés ensuite sur ces réserves réduisent le bénéfice imposable et, partant, la charge fiscale sur le bénéfice. Si les régimes fiscaux cantonaux sont abolis, on assistera au même phénomène, qui se traduira par une modération temporaire de l'impôt. Ce n'est que lorsque les réserves latentes prises en compte auront été entièrement amorties que la charge fiscale ordinaire du canton concerné déploiera ensuite ses effets. Il s'ensuit que les cantons où la charge fiscale ordinaire de l'impôt sur le bénéfice est actuellement élevée devront s'attendre, s'ils maintiennent cette charge au même niveau, à une délocalisation de fonctions, voire à une fuite de sociétés, dans d'autres cantons ou à l'étranger.

Le départ et l'arrivée d'entreprises seront traités, en ce qui concerne la prise en compte des réserves latentes, de façon symétrique. La mesure pourrait néanmoins résulter en une augmentation de l'attrait de la place économique suisse, si des sociétés installées dans des paradis fiscaux dont le propre attrait diminue en raison des développements internationaux décident de s'implanter en Suisse. En ce qui concerne les arrivées à partir d'autres pays que les paradis fiscaux, la prise en compte des réserves latentes ne devrait pas exercer d'influence sur l'attrait de la place économique suisse, car cette prise en compte sera généralement contrebalancée par une imposition au départ dans le pays de provenance.

3.3.2.4 Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne

L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne déploie ses effets de telle manière que les intérêts intragroupe sont soumis à une charge fiscale compétitive sur le plan international.

- *Fonction de financement*: actuellement, les financements intragroupe sont assurés principalement dans le cadre de la *Swiss Finance Branch*³⁵ et du statut

³⁵ Cf. ch. 1.1.2.3

de holding³⁶. Si ces deux réglementations sont abolies et que la charge fiscale grevant les financements intragroupe au niveau international conserve sa compétitivité actuelle, la place économique suisse perdra en attrait.

La correction des intérêts de l'impôt sur le bénéfice est à même d'offrir des conditions-cadres fiscales compétitives pour les financements intragroupe. Ce constat vaut aussi pour le modèle proposé ici – qui prévoit de limiter la déduction des intérêts notionnels au capital propre supérieur à la moyenne –, dans la mesure où le ratio de capital propre de base fixé pour les prêts intragroupe est peu élevé. Un ratio peu élevé se justifie du fait que, considérés sous l'angle de la consolidation, les engagements et les créances résultant des prêts intragroupe se compensent. Il n'est donc pas nécessaire d'attribuer des ratios de capital propre élevés aux prêts intragroupe accordés par des sociétés du groupe.

Cette mesure est en outre un préalable indispensable si l'on veut que les groupes suisses puissent centraliser leur fonction de trésorerie en Suisse. Pour créer des conditions-cadres compétitives à cet effet, il faut cependant également prendre des mesures dans le domaine de l'impôt anticipé, notamment en passant du principe du débiteur à celui de l'agent payeur.

On assistera alors à un rapatriement des activités de financement que les groupes suisses déploient actuellement sur leurs sites à l'étranger. Cet effet n'est toutefois pas quantifiable.

Si la correction des intérêts n'est au contraire pas adoptée, le risque est grand que la Suisse perde toute compétitivité internationale en matière d'activités de financement.

- *Effets de synergie (economies of scope)*: compte tenu des développements internationaux, les exigences en matière de substance des entreprises, en relation avec l'imposition de leurs revenus provenant d'activités mobiles, devraient se durcir. A l'avenir, les groupes internationaux vont donc encore davantage regrouper leurs fonctions centralisées sur un seul site et s'intéresseront prioritairement à cet effet aux sites qui leur offriront des conditions-cadres fiscales attrayantes pour l'ensemble de ces activités centralisées. Il s'ensuit qu'une imposition compétitive des activités de financement et de trésorerie centralisée des groupes revêtira une grande importance pour la Suisse en tant que pays d'accueil d'entreprises, y compris en vue de l'arrivée de nouvelles activités mobiles de groupes, notamment dans les domaines de la recherche et du développement, de la valorisation de biens immatériels ou de la gestion de groupe proprement dite (quartier général et activités principales).

Les conditions-cadres fiscales compétitives pour les activités de financement des groupes, telles qu'elles résultent de la correction des intérêts de l'impôt sur le bénéfice, doivent donc être considérées non comme un simple élément isolé de la réforme, mais comme faisant partie intégrante d'un modèle global cohérent, visant à renforcer l'attrait de la place économique suisse.

L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne aura par ailleurs un effet territorial sur toutes les sociétés disposant d'un capital propre de sécurité. La mesure fera en effet diminuer le taux moyen

³⁶ Cf. ch. 1.1.2.1

d'imposition du bénéfice, ce qui aura sur le choix du lieu d'implantation d'une société le même effet qu'une baisse générale de l'impôt sur le bénéfice.

3.3.2.5 Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre

L'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre fera diminuer la charge fiscale de l'impôt sur le bénéfice grevant les financements par émission de droits de participation. Elle profitera ainsi à toutes les sociétés qui émettent du nouveau capital propre, pour quelque raison que ce soit. Cela vaudra en particulier pour les sociétés à capital très important ou les centrales de groupes s'établissant en Suisse.

3.3.2.6 Adaptation de la réduction pour participations et déduction des pertes illimitée dans le temps

Cette mesure aura des effets positifs en ce qui concerne les bénéfices provenant de participations. En cas de pertes dues à des participations, l'attrait de la place économique suisse sera au contraire moindre que sous le système actuel, mais restera comparable à celui exercé par les Etats membres de l'UE. Avec cette mesure, la Suisse mettra en outre sa réduction pour participations en conformité avec le système admis et appliqué au niveau international.

Le projet prévoit également que les charges de financement seront pleinement prises en compte dans la taxation et non, comme aujourd'hui, réparties proportionnellement sur les revenus des participations. De plus, les charges administratives ne grèveront plus le résultat des participations, de sorte que toute imposition résiduelle du rendement des participations sera éliminée. La charge fiscale effective moyenne des sociétés qui détiennent des participations s'en trouvera ainsi diminuée.

Le bénéfice net total d'une entreprise détenant des participations se compose du rendement net des participations et des autres bénéfices.

Tableau 16: Comparaison des conséquences fiscales de l'actuelle exonération indirecte et de l'exonération directe conforme au nouveau droit dans huit situations

Cas de figure								
Rendement net des participations	>0	>0	>0	>0	<0	<0	<0	<0
Autres bénéfices	>0	>0	<0	<0	>0	>0	<0	<0
Bénéfice net total			>0	<0	>0	<0		
Autres bénéfices moins rendement net des participations	>0	<0					<0	>0
Hypothèses								
Rendement net des	100	200	200	100	-100	-200	-100	-200

<i>participations</i>								
<i>Autres bénéfices</i>	200	100	-100	-200	200	100	-200	-100
<i>Bénéfice net total</i>	300	300	100	-100	100	-100	-300	-300
<i>Taux d'imposition du bénéfice</i>	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Exonération indirecte								
Impôt avant réduction pour participations	30	30	10	0	10	0	0	0
Réduction pour participations	33,3 %	66,7 %	100,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Impôt après réduction pour participations	20	10	0	0	10	0	0	0
Report de pertes	0	0	0	-100	0	-100	-300	-300
Exonération directe								
Bénéfice net imposable / Report de pertes	200	100	-100	-200	200	100	-200	-100
Impôt	20	10	0	0	20	10	0	0
Report de pertes	0	0	-100	-200	0	0	-200	-100
Différence de méthodes								
(Avantage (+) exonération directe par rapport à indirecte)								
Différence d'impôt	0	0	0	0	-10	-10	0	0
Différence de report de pertes	0	0	100	100	0	-100	-100	-200
Diminution des recettes, exonération directe			X	X				
Diminution des recettes, exonération indirecte					X	X	X	X

Les résultats sont les suivants:

- Si le rendement des participations et les autres bénéfices sont positifs, la charge fiscale – pour un barème d'impôt sur le bénéfice proportionnel – ne diffère pas entre les deux méthodes. Les exonérations indirecte et directe donnent le même résultat.
- En présence d'un rendement des participations positif et d'autres bénéfices négatifs (autres pertes), l'exonération directe se traduit par un report de pertes plus élevé, ce qui est certes avantageux pour l'entreprise concernée, mais implique une diminution de recettes pour le fisc.
- Si au contraire le rendement des participations est négatif, l'impôt est plus élevé et/ou le report de pertes moins élevé avec l'exonération directe qu'avec l'exonération indirecte. La première génère par conséquent davantage de recettes fiscales. Toutefois, afin de garantir qu'il soit toujours possible de faire valoir les pertes d'exploitation subies dans le groupe sur le plan fiscal, le projet prévoit que les pertes de sociétés du groupe pourront être reprises par la société centrale à hauteur du taux de participation de cette dernière, dès lors que la

société du groupe concernée ne pourrait plus déduire elle-même ces pertes. Cette solution compensera partiellement la suppression des effets fiscaux des pertes en capital et des amortissements de participations qui résultera du changement de système.

Alors que l'exonération directe n'a pas d'incidence sur la structure du groupe, l'exonération indirecte incite, d'une part, à combiner au sein de la maison mère la détention de participations et les revenus stables et à faible risque provenant d'autres activités et, d'autre part, à laisser aux filiales (étrangères) les activités risquées dont on attend en principe des marges plus élevées. Pour la place économique où est implantée la maison mère, cette tendance n'est guère avantageuse, car si les affaires de la filiale marchent bien, la place en question ne profite ni de l'augmentation de l'impôt, sur le plan fiscal, ni de la création de valeur, sur le plan économique, alors qu'en cas de mauvaise marche des affaires de la filiale, elle supporte tous les risques.

3.3.2.7 Réduction des taux cantonaux d'imposition du bénéfice

Les réductions des taux cantonaux d'imposition du bénéfice feront diminuer la charge fiscale statutaire et la charge fiscale effective moyennes des sociétés assujetties, ce qui présente un double avantage: d'une part, les sociétés déjà établies en Suisse seront moins incitées à délocaliser leur bénéfice à l'étranger et, d'autre part, la place économique suisse gagnera en attrait pour les sociétés susceptibles de s'y établir. De telles réductions s'accompagnent cependant d'importants effets d'aubaine mis à profit par les entreprises déjà établies. Il s'agit donc d'une mesure qui permet certes d'augmenter l'attrait de la place économique, mais à un prix relativement élevé.

3.3.2.8 Autres mesures

L'introduction de l'impôt sur les gains en capital provenant de titres et l'adaptation de la procédure d'imposition partielle du bénéfice distribué n'aura généralement pas d'influence sur les décisions des entreprises en matière de lieu d'implantation. Ces mesures n'auront d'incidence que sur le choix du lieu de domicile des investisseurs. L'impôt sur les gains en capital influencera en l'occurrence ce choix au détriment de la Suisse. En ce qui concerne la procédure d'imposition partielle, la Suisse gagnera en attrait pour les investisseurs non qualifiés, mais sera au contraire moins séduisante pour les investisseurs qualifiés. Le lieu de domicile des investisseurs est toutefois moins important que le lieu d'implantation de l'entreprise.

3.3.3 Conséquence pour l'objectif d'efficacité

3.3.3.1 Charge fiscale sur les investissements marginaux peu élevée

L'abolition du statut fiscal spécial découlant de l'art. 28 LHID, de la répartition spéciale concernant les sociétés principales ainsi que de la pratique dite de la *Swiss*

Finance Branch aura initialement pour effet d'augmenter la charge fiscale marginale effective. Différentes mesures de la réforme visent à atténuer cet effet.

L'adoption de la *licence box* réduit la charge fiscale marginale effective au niveau de l'impôt sur le bénéfice perçu par les cantons et les communes, dès lors que l'investissement débouche sur le dépôt d'un brevet. Les revenus du brevet bénéficient alors de l'imposition préférentielle.

Si le taux statutaire de l'impôt sur le bénéfice reste inchangé, la correction des intérêts de cet impôt fera diminuer la charge fiscale marginale effective des sociétés qui disposent d'un capital propre de sécurité, sont déjà établies en Suisse et opèrent de nouveaux investissements autofinancés ou financés par l'émission de droits de participation. Lorsqu'elles procéderont à un nouvel investissement, ces sociétés pourront en effet déduire de la base de calcul de l'impôt sur le bénéfice l'intégralité des coûts de financement de l'investissement, c'est-à-dire les intérêts passifs sur le capital étranger et les intérêts notionnels sur le capital propre. Leur charge fiscale marginale effective sera ainsi réduite à zéro, si bien qu'elles seront davantage incitées à investir qu'en cas de baisse générale de l'impôt sur le bénéfice d'ampleur comparable.

Cette mesure n'aura par contre aucun effet sur les sociétés sans capital propre de sécurité, si bien qu'à la différence d'une baisse générale de l'impôt sur le bénéfice, il n'en résultera ni arrivée de nouvelles entreprises, ni incitation supplémentaire à investir pour celles déjà établies en Suisse.

Quant à l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre, elle fera diminuer la charge fiscale marginale effective grevant les investissements financés par du nouveau capital propre. Cette mesure déploiera des effets très ciblés, car elle réduira uniquement la charge fiscale sur les nouveaux investissements, autrement dit les investissements non encore opérés, et ne provoquera donc pas d'effets d'aubaine. De plus, par rapport à d'autres impôts visant à imposer le revenu du patrimoine des sociétés de capitaux selon le principe de la source (impôt sur le bénéfice et impôt sur le capital), le droit de timbre d'émission ne présente aucun avantage, comportant au contraire divers autres inconvénients:

- *Base de calcul insuffisante*: le droit de timbre d'émission sur le capital propre grève le revenu escompté à la faveur d'une imposition ex ante et non le revenu effectivement obtenu, comme le ferait une imposition ex post. A l'aune de la performance, il entraîne de ce fait une surimposition des investissements financés par du capital propre qui n'atteindront pas ultérieurement la rentabilité escomptée initialement. De plus, des investissements très rentables sont sous-imposés, car des rentes économiques constituant des éléments du revenu demeurent non imposées³⁷. Cela n'est pas judicieux du point de vue de l'efficacité de l'allocation des capitaux, car l'imposition des rentes économi-

³⁷ Une rente économique représente l'excédent des revenus sur la totalité des coûts d'opportunité affectés à leur obtention. En cas d'investissement, ces coûts d'opportunité sont constitués par tous les postes de charges y relatifs (coût des matières premières et des produits intermédiaires, machines, services, salaires, impôts, intérêts sur les fonds étrangers, etc.) plus les intérêts usuels du marché sur le capital propre engagé. Si les revenus escomptés couvrent juste les coûts d'opportunité, la valeur actuelle est nulle et l'investissement est encore rentable. Si les revenus sont supérieurs aux coûts d'opportunité, la valeur actuelle est supérieure et donne lieu à une rente économique. Etant donné qu'une valeur actuelle nulle suffit pour que l'investissement soit rentable, la rente économique ne joue aucun rôle dans la décision d'investir.

ques ne provoque pratiquement pas d'effets de distorsion. Enfin, étant donné qu'il ne tient pas compte de la rentabilité de l'investissement, le droit de timbre d'émission sur le capital propre est inférieur à l'imposition ex post du revenu effectivement réalisé du point de vue de l'équité fiscale horizontale également.

- *Perte de l'effet d'assurance de l'imposition*: l'imposition ex ante du revenu escompté annule en outre l'effet d'assurance de l'imposition du revenu effectivement réalisé. En effet, contrairement à l'imposition ex ante, le fisc, en cas d'imposition ex post, participe au risque, c'est-à-dire à la réussite ou à l'échec des investisseurs. En raison de cet effet d'assurance (effet Domar-Musgrave), les investisseurs se contentent d'une prime de risque moins élevée. Dans un cas concret, l'effet d'assurance est important, en particulier lorsque la fortune du détenteur de parts est constituée principalement de parts d'une seule et même entreprise. Cette situation n'est pas rare pour l'entrepreneur propriétaire. La répartition des risques au moyen de la diversification du portefeuille usuellement conseillée lui est interdite en raison du grand risque encouru.

Les réductions des taux cantonaux d'imposition du bénéfice auront aussi pour effet de dégrever les investissements financés par du nouveau capital propre (financement par émission de droits de participation) ou par des bénéfices thésaurisés (autofinancement). A la différence de l'abolition du droit de timbre d'émission, elles provoqueront cependant des effets d'aubaine, car elles allégeront aussi la charge fiscale des bénéfices résultant des investissements déjà opérés. Elles ne seront donc pas de nature à inciter à investir.

La prise en compte des réserves latentes ne sera pas non plus de nature à inciter à investir, car le potentiel d'amortissements supplémentaires qui en résultera ne dépendra en rien du fait que les entreprises génèrent ou non des flux de paiements supplémentaires liés à de nouveaux investissements.

Relevons enfin que si les entreprises sont financées par des personnes physiques domiciliées en Suisse, la charge fiscale des ménages jouera aussi un rôle. En raison de l'introduction de l'impôt sur les gains en capital provenant de participations comprises dans la fortune privée, l'autofinancement sera en effet plus onéreux. Pour ce qui est du financement par émission de droits de participation, la charge fiscale des investisseurs qualifiés augmentera dans la plupart des cantons, alors que celle des investisseurs non qualifiés diminuera, du fait que ceux-ci bénéficieront également de la procédure d'imposition partielle. On avait calculé, en vue de la réforme de l'imposition des entreprises II, que la part des participations qualifiées atteignant au moins 10 % du capital était de 56 %. Si l'on part de ce chiffre, la nouvelle réglementation relative au financement des participations se traduira, en comparaison avec les fonds pondérés des actuelles participations qualifiées et non qualifiées, par à peu près la même charge fiscale qu'aujourd'hui. Le financement deviendra toutefois plus onéreux pour les entreprises comptant des détenteurs de participation qualifiés et moins onéreux pour celles n'en comptant pas.

3.3.3.2 Imposition sans incidence sur les décisions des agents économiques

Choix de la forme juridique

La neutralité de la forme juridique suppose que celle-ci (société de personnes ou de capitaux) ne soit pas choisie en fonction de considérations fiscales. A situation économique similaire, elle est assurée si le détenteur de parts dans une société de personnes est soumis à une charge fiscale (impôt sur le revenu et cotisations sociales) équivalente à celle d'un détenteur de parts dans une société de capitaux (impôt sur le bénéfice de l'entreprise et imposition des bénéfices distribués).

C'est plus ou moins le cas dans le droit en vigueur, comme le montre le tableau suivant sur les participants propriétaires/entrepreneurs assujettis à la charge fiscale maximale dans le chef-lieu du canton respectif. La comparaison est incomplète, car les cotisations AVS du participant à une société des personnes ne sont pas comptabilisées et l'impôt sur le capital ainsi qu'un éventuel droit de timbre d'émission sur le capital propre ont été omis pour le participant à une société de capitaux.

Tableau 17: Imposition maximale d'un participant à une société de personnes par rapport à celle d'un détenteur d'une participation qualifiée dans une société de capitaux, 2012

		Participant à une société de personnes	Participant à une société de capitaux	
			Droit en vigueur	Réforme proposée
ZH	Zurich	40,0 %	37,8 %	43,2 %
BE	Berne	41,4 %	40,1 %	45,6 %
LU	Lucerne	30,0 %	26,3 %	30,6 %
UR	Altdorf	25,6 %	25,8 %	30,3 %
SZ	Schwytz	23,0 %	22,4 %	27,8 %
OW	Sarnen	24,1 %	24,2 %	27,4 %
NW	Stans	25,2 %	24,7 %	28,1 %
GL	Glaris	31,2 %	25,5 %	34,7 %
ZG	Zoug	22,9 %	25,8 %	28,7 %
FR	Fribourg	35,4 %	34,8 %	39,6 %
SO	Soleure	34,9 %	38,8 %	41,5 %
BS	Bâle	37,5 %	37,7 %	42,6 %
BL	Liestal	42,4 %	38,4 %	44,2 %
SH	Schaffhouse	30,9 %	29,9 %	34,1 %
AR	Herisau	30,0 %	28,4 %	31,0 %
AI	Appenzell	26,1 %	25,1 %	29,8 %
SG	St-Gall	32,7 %	31,6 %	36,1 %
GR	Coire	32,4 %	32,9 %	35,6 %
AG	Aarau	34,3 %	31,9 %	38,4 %
TG	Frauenfeld	32,5 %	32,7 %	35,5 %
TI	Bellinzone	40,9 %	40,1 %	43,4 %
VD	Lausanne	47,7 %	48,1 %	49,0 %
VS	Sion	40,9 %	40,9 %	44,1 %
NE	Neuchâtel	39,3 %	39,6 %	42,7 %
GE	Genève	45,0 %	44,6 %	48,1 %
JU	Delémont	42,4 %	42,0 %	45,3 %
	Minimum	22,9 %	22,4 %	27,4 %
	Maximum	47,7 %	48,1 %	49,0 %

Source: AFC

Dans cette hypothèse, les participants sont soumis au taux d'imposition maximum. Si celui-ci n'est pas atteint, le recul de la charge fiscale du participant à une société de personnes est proportionnellement supérieur à celui de la charge fiscale du participant à une société de capitaux, car l'impôt sur le revenu déploie pleinement ses effets. Toutefois, la charge du participant à une société de capitaux diminue si cette dernière thésaurise une partie du bénéfice réalisé, dans la mesure où les gains épargnés peuvent être perçus nets d'impôt en tant que gains en capital lors d'une cession partielle ou totale des droits de participation.

La réforme ne le permettra plus, car les gains en capital issus d'une cession de titres seront également imposés s'ils sont intégrés à la fortune privée. De plus, pour les détenteurs d'une participation qualifiée dans une société de capitaux, la réforme conduira dans la plupart des cantons à relever les taux d'imposition partielle sur les bénéfices distribués. Dès lors, la charge fiscale du participant propriétaire/entrepreneur à une société de capitaux augmentera. Celui-ci bénéficiera cependant au niveau cantonal de la baisse de l'impôt sur le bénéfice qui est attendue après la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, de sorte que la charge fiscale des participants à des sociétés de capitaux devrait de nouveau fléchir, garantissant ainsi dans une large mesure la neutralité de la forme juridique.

Choix des sources de financement

La neutralité du financement suppose que la forme de ce dernier ne fasse pas l'objet d'une distorsion fiscale. La décision de thésauriser ou de distribuer les bénéfices ne devrait pas reposer sur des considérations fiscales (neutralité de l'affectation du bénéfice). Le capital propre et le capital étranger devraient être soumis à un traitement similaire sur le plan fiscal (neutralité de la structure du capital).

Le tableau ci-après présente les impôts grevant le financement d'un investissement marginal au niveau des entreprises et des ménages.

Tableau 18: Types d'impôt grevant les sources de financement

	Financement par apport de capital propre	Autofinancement	Financement par capital étranger
Entreprises	Impôt sur le bénéfice Impôt sur le capital Droit de timbre d'émission sur le capital propre	Impôt sur le bénéfice Impôt sur le capital	
Ménages	Impôt sur les bénéfices distribués Impôt sur la fortune	Impôt sur les gains en capital Impôt sur la fortune	Impôt sur les intérêts Impôt sur la fortune

Au niveau des entreprises, aucun impôt ne grève le financement par capital étranger, car les intérêts correspondants sont déductibles en tant que charges de la base de calcul de l'impôt sur le bénéfice. Si le financement repose sur le capital propre, cette base de calcul ne diminue pas; il est donc soumis à l'impôt sur le bénéfice, auquel s'ajoute l'impôt sur le capital. Le droit de timbre d'émission sur le capital propre n'est prélevé que sur le capital propre souscrit hors de l'entreprise, c'est-à-dire sur le financement par apport de capital propre. Il n'affecte pas l'autofinancement. Le financement par apport de capital propre constitue donc le type de financement le plus onéreux pour les entreprises, suivi par l'autofinancement, alors que le financement par capital étranger est exempté d'impôt. La charge fiscale de l'entreprise est

pertinente pour les investisseurs suisses qui ne sont pas imposables en tant que ménages (investisseurs institutionnels, par ex.) et pour les investisseurs étrangers.

S'y ajoute, pour les personnes physiques en Suisse, la charge fiscale au niveau des ménages. Pour l'essentiel, l'impôt sur la fortune grève de manière similaire les différents types de financement. La faible évaluation des actions non cotées peut toutefois conduire à un traitement inégal. Les intérêts du capital étranger sont intégralement pris en compte pour l'impôt sur le revenu, qui grève donc entièrement le financement par capital étranger. C'est également le cas du financement par apport de capital propre si l'investisseur ne peut pas bénéficier d'une imposition partielle des bénéfices distribués. En général, les gains en capital sont exonérés d'impôt, de sorte que l'autofinancement au niveau des ménages n'est assujéti qu'à l'impôt sur la fortune. La charge cumulée des entreprises et des ménages est la plus élevée pour le financement par apport de capital propre, alors que, selon la situation, l'autofinancement ou le financement par capital étranger est imposé le plus faiblement.

Le tableau suivant révèle une grande divergence des charges fiscales marginales selon le type de financement. Le droit en vigueur n'est pas neutre en la matière, car l'imposition des sources de financement est très hétérogène. Concernant la charge cumulée des entreprises et des ménages, l'autofinancement est le plus avantageux pour les investissements marginaux en raison de l'exonération fiscale des gains en capital. Il devance en général le financement par apport de capital propre, qui est souvent moins cher que celui par capital étranger pour les investisseurs pouvant bénéficier d'une imposition partielle des bénéfices distribués. En revanche, pour les investisseurs non qualifiés, le financement par apport de capital propre est plus coûteux que celui par capital étranger en raison de la charge préalable induite par l'impôt sur le bénéfice et de l'imposition complète des dividendes.

Tableau 19: Charge fiscale marginale des différents types de financement grevés par l'impôt sur le bénéfice et celui sur le revenu dans le droit en vigueur, 2012

		Financement par apport de capital propre		Autofinancement	Financement par capital étranger
		Investisseur qualifié	Investisseur non qualifié		
ZH	Zurich	36,9 %	52,7 %	21,2 %	40,0 %
BE	Berne	39,3 %	55,1 %	23,4 %	41,4 %
LU	Lucerne	25,3 %	38,5 %	12,1 %	30,0 %
UR	Altdorf	23,8 %	36,9 %	15,1 %	25,6 %
SZ	Schwytz	18,9 %	33,7 %	14,0 %	23,0 %
OW	Sarnen	23,2 %	33,7 %	12,7 %	24,1 %
NW	Stans	23,7 %	34,7 %	12,7 %	25,2 %
GL	Glaris	21,7 %	42,5 %	16,5 %	31,2 %
ZG	Zoug	24,8 %	34,5 %	15,1 %	22,9 %
FR	Fribourg	33,9 %	48,1 %	19,6 %	35,4 %
SO	Soleure	38,8 %	49,6 %	22,5 %	34,9 %
BS	Bâle	36,8 %	51,4 %	22,2 %	37,5 %
BL	Liestal	37,5 %	54,3 %	20,7 %	42,4 %
SH	Schaffhouse	29,0 %	41,9 %	16,0 %	30,9 %
AR	Herisau	28,4 %	38,8 %	12,7 %	30,0 %
AI	Appenzell	23,1 %	36,5 %	14,2 %	26,1 %
SG	St-Gall	30,7 %	44,2 %	17,1 %	32,7 %
GR	Coire	32,9 %	43,7 %	16,7 %	32,4 %

AG	Aarau	30,0 %	46,7 %	18,9 %	34,3 %
TG	Frauenfeld	32,7 %	43,6 %	16,4 %	32,5 %
TI	Bellinzone	40,1 %	53,1 %	20,7 %	40,9 %
VD	Lausanne	49,0 %	60,0 %	23,5 %	47,7 %
VS	Sion	40,9 %	53,8 %	21,7 %	40,9 %
NE	Neuchâtel	39,6 %	52,0 %	20,9 %	39,3 %
GE	Genève	44,6 %	58,3 %	24,2 %	45,0 %
JU	Delémont	42,0 %	55,2 %	22,3 %	42,4 %
	Minimum	18,9 %	33,7 %	12,1 %	22,9 %
	Maximum	49,0 %	60,0 %	24,2 %	47,7 %
Source: AFC					

La réforme proposée en l'espèce entraîne plusieurs modifications qui influent sur le principe de la neutralité du financement.

Au niveau des entreprises, la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre abroge une distorsion qui affectait le financement par apport de capital propre. L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts place sur un même plan ce financement, l'autofinancement et le financement par capital étranger. La déduction des intérêts étant limitée au capital propre supérieur à la moyenne, la correction de la distorsion s'applique aux seules entreprises qui disposent d'un capital propre de sécurité. Par ailleurs, des mesures réduisant la charge fiscale sur le bénéfice permettent de se rapprocher de la neutralité du financement pour les entreprises, l'accent étant mis sur des baisses cantonales de l'impôt sur le bénéfice.

La neutralité du financement est recherchée au niveau des entreprises en réduisant le coût des types de financement les plus onéreux, alors que pour les ménages, elle passe par un renchérissement des financements les plus avantageux (autofinancement et financement par apport de capital propre pour les investisseurs qualifiés) et par une diminution des coûts du financement par apport de capital propre, qui est cher pour les investisseurs non qualifiés. Dans le cadre d'un facteur d'imposition partielle de 70 %, la réglementation uniforme du taux d'imposition partielle du bénéfice distribué n'incite plus à remplacer les revenus salariaux soumis à l'AVS par des distributions de bénéfice exemptées des cotisations AVS.

La réforme concrétise davantage l'objectif de neutralité du financement, comme l'indique le tableau ci-après. Si l'on fait abstraction de l'effet de *lock-in* induit par le principe de réalisation au niveau de l'imposition des gains en capital, la charge du financement par apport de capital propre et celle de l'autofinancement sont similaires, de sorte que la neutralité de l'affectation du bénéfice est respectée.³⁸ Il ressort du tableau suivant que le facteur d'imposition partielle de 70 % pour le bénéfice distribué et les gains en capital ne compense pas entièrement la charge préalable de l'impôt sur le bénéfice à l'exemple de l'année 2012: dès lors, le financement par capital étranger est légèrement plus avantageux que les deux autres types de finan-

³⁸ Si la neutralité de l'affectation du bénéfice est violée en imposant fortement le financement par apport de capital propre et faiblement l'autofinancement (du fait de l'absence d'impôt sur les gains en capital), on incite, d'une part, à conserver le bénéfice plutôt qu'à le distribuer et, d'autre part, à financer soi-même les investissements plutôt qu'à recourir à un nouveau capital propre externe. Cet encouragement unilatéral de l'autofinancement a un impact négatif sur l'efficacité, car il annihile partiellement la tâche stimulatrice de croissance du marché des capitaux, à savoir diriger les ressources d'investissement disponibles vers les entreprises les plus bénéficiaires et, donc, les projets d'investissement les plus rentables.

cement par le capital propre, et la neutralité de la structure du capital n'est pas totalement satisfaite. Si la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises réduisait encore un peu la charge de l'impôt sur le bénéfice dans les cantons, cette neutralité serait atteinte dans une large mesure.

Tableau 20: Charge fiscale marginale des différents types de financement grevés par l'impôt sur le bénéfice et par celui sur le revenu d'après la réforme, 2012:

		Financement par apport de capital propre	Autofinancement	Financement par capital étranger
ZH	Zurich	43,2 %	43,2 %	40,0 %
BE	Berne	45,6 %	45,6 %	41,4 %
LU	Lucerne	30,6 %	30,6 %	30,0 %
UR	Altdorf	30,3 %	30,3 %	25,6 %
SZ	Schwytz	27,8 %	27,8 %	23,0 %
OW	Sarnen	27,4 %	27,4 %	24,1 %
NW	Stans	28,1 %	28,1 %	25,2 %
GL	Glaris	34,7 %	34,7 %	31,2 %
ZG	Zoug	28,7 %	28,7 %	22,9 %
FR	Fribourg	39,6 %	39,6 %	35,4 %
SO	Soleure	41,5 %	41,5 %	34,9 %
BS	Bâle	42,6 %	42,6 %	37,5 %
BL	Liestal	44,2 %	44,2 %	42,4 %
SH	Schaffhouse	34,1 %	34,1 %	30,9 %
AR	Herisau	31,0 %	31,0 %	30,0 %
AI	Appenzell	29,8 %	29,8 %	26,1 %
SG	St-Gall	36,1 %	36,1 %	32,7 %
GR	Coire	35,6 %	35,6 %	32,4 %
AG	Aarau	38,4 %	38,4 %	34,3 %
TG	Frauenfeld	35,5 %	35,5 %	32,5 %
TI	Bellinzone	43,4 %	43,4 %	40,9 %
VD	Lausanne	49,0 %	49,0 %	47,7 %
VS	Sion	44,1 %	44,1 %	40,9 %
NE	Neuchâtel	42,7 %	42,7 %	39,3 %
GE	Genève	48,1 %	48,1 %	45,0 %
JU	Delémont	45,3 %	45,3 %	42,4 %
	Minimum	27,4 %	27,4 %	22,9 %
	Maximum	49,0 %	49,0 %	47,7 %

Source: AFC

3.4 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse et les recommandations internationales

3.4.1 Remarques générales

Pour conserver sa compétitivité et son attrait en vue de l'implantation des entreprises, la Suisse doit proposer des conditions fiscales avantageuses et acceptées internationalement. Les traités internationaux et les recommandations édictées par l'OCDE, notamment le plan d'action BEPS, sont importants pour évaluer l'acceptation internationale du droit fiscal suisse des entreprises. Les premiers résultats de ce

plan d'action ont été approuvés en juin 2014 par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE; les derniers résultats sont attendus pour décembre 2015. La mise en œuvre commencera ensuite. L'évaluation suivante des mesures de réforme prévues repose sur l'état des travaux au 30 juin 2014 et tient compte de la politique fiscale de l'UE pour s'assurer de leur acceptation.

Cette évaluation porte sur les mesures dont la compatibilité potentielle avec les normes internationales suscite encore des interrogations (licence box, impôt sur le bénéficiaire corrigé des intérêts, prise en compte des réserves latentes et modifications de la déduction pour participations). Toutefois, le risque de voir certains Etats prendre des contre-mesures face à celles prévues par la Suisse ne peut pas être totalement exclu.

3.4.2 Accord de libre-échange de 1972 entre la Confédération suisse et l'UE

L'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et l'UE³⁹ s'applique aux produits originaires des parties contractantes qui sont énoncés dans son art. 2. Il interdit l'introduction de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation et de mesures aux effets similaires, de restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation et de mesures aux effets similaires ainsi que de mesures ou de pratiques discriminatoires de nature fiscale interne. En l'espèce, l'art. 23, al. 1, ch. iii, est important, puisqu'il stipule que «toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions» est incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord dans la mesure où elle est de nature à influencer sur le transport de marchandises entre l'UE et la Suisse.

Le 13 février 2007, la Commission des communautés européennes a pris une décision⁴⁰ concernant l'incompatibilité de certains régimes suisses d'imposition des sociétés avec l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse de 1972. A cet égard, l'UE s'est basée sur une explication unilatérale qu'elle avait fournie lors de la signature de cet accord et qui prévoyait que ses pratiques contraires à l'art. 23, al. 1, de l'accord seraient évaluées selon les critères du droit européen de la concurrence. Compte tenu de sa législation en matière de concurrence et d'aide publique, l'UE a conclu dans la décision susmentionnée que les régimes cantonaux prévus à l'art. 28 LHID pour les sociétés holding, les sociétés mixtes et les sociétés d'administration leur conféraient un avantage sélectif devant être considéré comme une aide publique en vertu de l'art. 23, al. 1, de l'accord de libre-échange. Par ailleurs, les aides accordées à ces entreprises ne seraient pas motivées par des conditions objectives ou des faits inscrits dans le système fiscal général. Etant donné que ces régimes altéreraient ou menaceraient d'altérer la concurrence et auraient un impact sur les échanges entre les parties, ils devraient être assimilés à des aides publiques incompatibles avec le bon fonctionnement de l'accord. L'UE a exigé l'abrogation de ces régimes conduisant à un traitement différent des revenus de source nationale et de ceux de source étrangère sous peine d'adopter des mesures de sauvegarde correspondantes (notamment en relation avec l'art. 27, al. 3, let. a, de l'accord de libre-échange). La Suisse a toujours estimé que cette décision

³⁹ RS 0.632.401

⁴⁰ Décision du 13 février 2007 de la Commission concernant l'incompatibilité entre certaines règles suisses d'imposition des sociétés et l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, C(2007) 411 final.

était injustifiée, notamment car cet accord régleme exclusivement les échanges de biens et ne constitue pas une base suffisante pour évaluer l'imposition des entreprises sous l'angle de la distorsion de la concurrence. La Suisse ne faisant pas partie du marché commun européen, les règles de la concurrence énoncées dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – et, par conséquent, celles sur les aides publiques – ne lui sont pas applicables.

Les considérations juridiques concernant la compatibilité des régimes suisses avec l'accord de libre-échange, telles qu'elles étaient exposées par la Suisse, vaudraient également pour l'évaluation des mesures de réforme fiscales prévues.

3.4.3 Recommandations de l'OCDE – plan d'action BEPS

Avec ses quinze composantes, le plan d'action BEPS vise à garantir l'imposition des bénéfiques des entreprises sur le lieu de l'activité économique, à éviter la non-imposition internationale et à empêcher la planification fiscale agressive. Les résultats devraient prendre la forme de rapports sur les problèmes ou les solutions dans des domaines précis, de recommandations sur l'élaboration de prescriptions nationales, de modifications des Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert ou du Modèle de convention de l'OCDE ainsi que d'un instrument multilatéral (convention multilatérale pour modifier les conventions bilatérales contre la double imposition). On ignore pour le moment si ces résultats donneront naissance à des normes. Le Comité des affaires fiscales de l'OCDE a approuvé en juin 2014 les premiers résultats concernant les actions 1 (relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique), 2 (neutraliser les effets des montages hybrides), 5 (lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance), 6 (empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales), 8 (faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur des actifs incorporels), 13 (réexaminer la documentation des prix de transfert) et 15 (élaborer un instrument multilatéral). Ces résultats publiés le 16 septembre 2014 par l'OCDE devront toutefois être partiellement modifiés en raison des travaux relatifs aux autres actions, car elles présentent toutes des interactions. Les différentes actions sont exposées ci-après.

Action 1 – Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique: le rapport identifie les défis fiscaux posés par l'économie numérique et présente plusieurs solutions possibles. Certains travaux techniques se poursuivent.

Action 2 – Neutraliser les effets des montages hybrides: les recommandations en vue d'une coordination des lois unilatérales et des accords fiscaux neutralisent les effets des montages hybrides.

Action 3 – Renforcer les règles relatives aux SEC: l'objectif de l'action 3 du projet BEPS est de renforcer les règles sur les sociétés étrangères contrôlées (règles SEC, en anglais: *CFC rules – Controlled Foreign Companies rules*) que certains pays appliquent déjà. Il s'agit de règles anti-abus qui visent à empêcher ou à limiter que les entreprises domiciliées dans un Etat comptabilisent leurs bénéfiques dans des sociétés étrangères contrôlées (particulièrement dans des juridictions à basse fiscalité) afin d'éviter ou de reporter l'impôt dans l'Etat de résidence. Les règles SEC permettent à l'Etat de résidence d'un actionnaire d'imposer les bénéfiques réalisés par une société domiciliée dans un autre Etat sans attendre que ces bénéfiques soient effectivement distribués.

Les recommandations prévues pourraient constituer des normes minimales pour tout Etat souhaitant adopter des prescriptions SEC dans son droit national. Il est possible que ces recommandations ne soient pas compatibles avec la jurisprudence européenne. De ce fait, il n'est pas exclu que les Etats membres de l'Union européenne soient amenés à appliquer entre eux des règles SEC moins incisives qu'en relation avec un pays tiers comme la Suisse.

En principe, les règles SEC s'appliquent uniquement lorsque l'Etat de résidence considère l'imposition de l'Etat où se trouve la société contrôlée trop faible.

Actuellement, la Suisse ne dispose pas de règles SEC dans son droit national. Si elle devait être amenée à en adopter, elle devrait respecter les normes minimales de l'OCDE fixés par l'action 3. Toutefois, les travaux techniques en la matière sont toujours en cours.

Action 4 – Limiter l'érosion de la base d'imposition via les déductions d'intérêts et autres frais financiers: l'érosion de la base d'imposition devrait être évitée en limitant la déduction fiscale autorisée des intérêts passifs. L'action vise à élaborer des recommandations en vue de l'adoption d'une législation unilatérale interne. Actuellement, plusieurs approches déjà mises en œuvre par certains pays ainsi que la définition des intérêts et d'autres charges financières sont examinées sur le plan technique. En l'état actuel des connaissances, on ne peut exclure que les intérêts notionnels sur le capital propre de sécurité relève de cette disposition.

Action 5 – Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance: l'OCDE a créé le Forum sur les pratiques fiscales dommageables (*Forum on Harmful Tax Practices*, FHTP) après la publication du rapport «Concurrence fiscale dommageable – Un problème mondial» en 1998 (rapport de 1998). Le plan d'action BEPS intègre les travaux du FHTP, puisque celui-ci est chargé de l'action 5.

Le caractère potentiellement dommageable d'un régime est évalué en trois étapes, sur la base du rapport de 1998: (a) déterminer l'existence d'un régime *préférentiel* et son assujettissement éventuel au domaine des tâches du FHTP; (b) évaluer le régime à l'aide de quatre facteurs essentiels et de huit autres facteurs; (c) apprécier les conséquences économiques.

- a) Déterminer l'existence d'un régime préférentiel et son assujettissement éventuel au domaine des tâches du FHTP:

Le FHTP s'est exprimé non seulement sur la définition d'un régime, mais également sur celle d'un régime préférentiel. Dès lors, est réputé préférentiel tout régime qui accorde, sous une forme ou sous une autre, un avantage fiscal par rapport aux autres principes d'imposition généraux du pays.

Un régime applicable aux activités mobiles, telles que les services financiers ou d'autres services, ou aux actifs incorporels relève du domaine des tâches du FHTP. Jusqu'à présent, le FHTP n'a pas défini uniformément les facteurs mobiles.

- b) Les quatre facteurs essentiels sont:

1. des taux d'imposition effectifs nuls ou peu élevés;
2. un cantonnement du régime, c'est-à-dire un traitement fiscal divergent entre les revenus des entreprises nationales et ceux des entreprises étrangères (*ring fencing*);

3. l'absence de transparence;
4. l'absence de véritable échange de renseignements.

Les huit autres facteurs regroupent:

1. une définition artificielle de la base d'imposition;
2. le non-respect des principes internationaux applicables en matière de prix de transfert;
3. l'exonération de l'impôt du pays de résidence pour les revenus de source étrangère;
4. la possibilité de négocier le taux ou l'assiette d'imposition;
5. l'existence de dispositions relatives au maintien du secret;
6. l'accès à un vaste réseau de conventions fiscales;
7. la promotion de régimes en tant qu'instruments de minimisation de l'impôt;
8. l'encouragement, par le régime, des activités ou arrangements à motivations exclusivement fiscales.

Si un régime satisfait au premier facteur essentiel, c'est-à-dire au critère déclencheur «taux d'imposition effectifs nuls ou peu élevés», et à un ou plusieurs autres facteurs, il est considéré comme potentiellement dommageable.

- c) Un régime potentiellement dommageable l'est effectivement lorsqu'une analyse révèle qu'il a des conséquences économiques néfastes.

Le FHTP s'est également exprimé sur les *régimes des holdings* (y compris l'exonération des revenus des participations) dans son rapport de 2004 ⁴¹. Cette exonération constitue une approche admise pour éviter une double imposition économique. Les discussions ont tenté de déterminer si les régimes devraient prévoir une exemption uniquement pour les distributions du bénéfice après impôt, puisqu'il n'y a une double imposition économique que dans ces cas (*subject to tax*). Ces discussions n'ont cependant pas débouché sur une solution. Les débats ont par ailleurs porté sur le traitement inégal des charges et des produits. On entend par là que le produit des dividendes est exempté de l'impôt sur les sociétés, alors que les charges correspondantes peuvent être comptabilisées avec le produit imposable, diminuant ainsi la charge fiscale effective. Là encore, les débats n'ont pas mené à une solution.

Dans le cadre du plan d'action BEPS, le catalogue de critères du rapport de 1998 pour évaluer le caractère potentiellement dommageable des régimes a été complété par un cinquième facteur essentiel: la *substance économique* (l'ancien ch. 8 des autres facteurs est désormais le ch. 5 des facteurs essentiels). Les discussions concernant les exigences à poser à la substance économique d'un régime préférentiel pour les revenus des droits incorporels (*licence box*) sont en cours. En l'état actuel des connaissances, il semble probable qu'une approche plutôt restrictive s'impose. Celle-ci requerrait un lien direct entre les frais de recherche et développement d'un bien immatériel supportés par le contribuable et les revenus issus de ce bien admis pour une imposition privilégiée (approche Nexus).

⁴¹ Consolidated Application Note, Guidance in Applying the 1998 Report to Preferential Tax Regimes.

Selon la définition actuelle de l'approche Nexus, les sociétés domiciliées en Suisse, les succursales étrangères des sociétés suisses et les succursales suisses des sociétés étrangères pourraient bénéficier d'une *licence box* si elles sont assujetties à l'impôt en Suisse. Sont exclusivement éligibles pour une telle imposition les brevets ou les biens immatériels similaires qui correspondent à un brevet sur le plan fonctionnel, pour autant que ces derniers soient protégés juridiquement et soumis à un processus d'enregistrement équivalent. De plus, ces biens immatériels doivent être développés en Suisse par le contribuable lui-même, par des tiers indépendants ou par des entreprises associées. En vertu de la définition actuelle, les brevets échus, les biens immatériels brevetables mais non brevetés, les marques ou droits similaires et les biens immatériels issus d'une recherche mandatée par des entreprises associées étrangères ne peuvent pas bénéficier de la *licence box*.

La transparence doit également être renforcée dans le cadre de l'action 5. En juin 2014, le Comité des affaires fiscales de l'OCDE a adopté un modèle⁴² prévoyant l'échange spontané, c'est-à-dire sans demande, entre les Etats concernés de certaines informations sur des *rulings* en relation avec un régime fiscal identifié. On entend par *ruling* «toute délibération d'une autorité fiscale s'adressant à un contribuable précis ou à un groupe de contribuables précis, toute information correspondante ou toute opération concernant la situation fiscale de ces personnes et à laquelle celles-ci peuvent se fier». Tous les Etats qui ne disposent pas encore d'une base suffisante pour permettre un échange spontané de renseignements sont invités à prendre les mesures requises. En Suisse, la ratification de la Convention multilatérale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale créera la base légale à cet effet. La réalisation d'un échange spontané de renseignements sera également évaluée après un délai transitoire qui reste à définir (activation d'un facteur de transparence préjudiciable pour le régime concerné de l'Etat émettant le *ruling*; cf. liste précédente des facteurs). Les dispositions d'exécution concernant l'échange spontané de renseignements en relation avec des *rulings* doivent encore être élaborées.

Action 6 – Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales: l'action 6 vise à éviter que les avantages prévus par les conventions ne soient accordés lorsque les circonstances ne s'y prêtent pas. Pour ce faire, un projet de dispositions destiné au Modèle de convention de l'OCDE et de recommandations concernant l'élaboration de prescriptions nationales a été approuvé par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE en juin 2014.

Action 7 – Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable: la définition des établissements stables sera modifiée dans le Modèle de convention de l'OCDE pour éviter d'échapper artificiellement à ce statut. Les travaux techniques correspondants ne sont pas encore achevés.

Actions 8 à 10 – Faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur (actifs incorporels, risques et capital et autres transactions à haut risque): les actions 8 à 10 entendent garantir que les prix de transfert fixés entre des entreprises associées soient en adéquation avec la création de valeur et que les bénéficiaires soient affectés au lieu de l'activité économique. L'identification des pro-

⁴² Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, rapport intermédiaire sur l'action 5 du plan d'action BEPS, Forum sur les pratiques fiscales dommageables.

priétaires d'un bien économique immatériel, l'estimation de celui-ci et le calcul du revenu pertinent constituent en particulier des critères d'évaluation essentiels.

D'après le rapport sur l'action 8⁴³, le propriétaire d'un bien économique immatériel peut percevoir les revenus issus de celui-ci uniquement s'il assume effectivement lui-même les fonctions et les risques correspondants liés à la création, au développement, à la maintenance ou à la valorisation de ce bien. Ces exigences minimales supposent une certaine substance de l'entreprise, mais divergent des exigences relatives à la substance économique définies par le FHTP (cf. commentaires sur l'approche Nexus au sujet de l'action 5).

Le rapport présente également des méthodes d'évaluation pour déterminer la valeur de chaque bien économique immatériel. En l'état actuel des travaux correspondants, des calculs sommaires ne seraient pas équivalents aux méthodes d'évaluation admises. Ces travaux se poursuivent sur le plan technique.

L'action 9 vise directement les sociétés surcapitalisées. La question de la déduction des intérêts notionnels sur le capital propre (*notional interest deductions*, NID) est d'actualité, même si les discussions n'ont jusqu'à présent porté que sur les abus, en particulier les «*cash box*» et les sociétés à fonctionnalité limitée mais lourdement capitalisées. Les sociétés qui ont une véritable substance économique en termes de fonctions, de risques et d'actifs ne seraient donc pas concernées. Les travaux techniques sont en cours.

L'action 10 prévoit l'élaboration de règles qui empêchent l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices par l'intermédiaire de transactions dans lesquelles des tiers ne s'engagent pas ou ne s'engagent que très rarement. Les travaux se poursuivent sur le plan technique.

Action 11 – Mettre au point des méthodes permettant de collecter et d'analyser des données sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ainsi que les mesures prises pour y remédier: cette action vise à élaborer des recommandations concernant les indicateurs de l'ampleur et de l'impact économique du phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Des instruments doivent également être développés pour assurer la surveillance et l'évaluation permanentes de l'efficacité et de l'effet économique des actions engagées pour lutter contre ce phénomène. Les travaux techniques sont en cours.

Action 12 – Obliger les contribuables à faire connaître leurs dispositifs de planification fiscale agressive: des recommandations relatives à la conception de règles de déclaration obligatoire des transactions, dispositifs ou structures à caractère agressif ou abusif seront élaborées dans le cadre de cette action. Les travaux techniques sont en cours.

Action 13 – Réexaminer la documentation des prix de transfert: l'action 13 du plan d'action BEPS a pour objectif d'accroître la transparence des entreprises vis-à-vis des administrations fiscales. Approuvée en juin 2014 par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE, la version remaniée du chapitre 5 des Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert comprend des dispositions relatives à une vaste obligation d'informer sur le plan international. Les entreprises doivent notamment publier la répartition mondiale de leurs revenus, les impôts payés dans les différents

⁴³ Rapport sur l'action 8 «Final and Intermediate Guidance on Transfer Pricing Aspects of Intangibles».

Etats et toutes les activités économiques par pays. La mise en œuvre et les bases légales requises par celle-ci doivent être intégrées dans des dispositions nationales.

Action 14 – Accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends: cette action vise à trouver des solutions pour lever les obstacles qui empêchent les pays de régler les différends relatifs aux conventions en utilisant la procédure amiable. Les travaux techniques ne sont pas encore achevés.

Action 15 – Elaborer un instrument multilatéral: cette action analyse les questions de droit public que pose l'élaboration d'un instrument multilatéral permettant aux pays qui le souhaitent de mettre en œuvre les mesures arrêtées lors des travaux relatifs au plan d'action BEPS et de modifier les conventions fiscales bilatérales. Un rapport sur la faisabilité d'un tel instrument a été approuvé par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE en juin 2014.

Les actions 3, 4, 5, 8, 9 et 13 sont déterminantes pour l'examen (à partir du ch. 3.4.6).

3.4.4 Dialogue avec l'UE sur la fiscalité des entreprises

Conformément à la position commune concernant l'imposition des entreprises que la Suisse et l'UE ont paraphée le 1^{er} juillet (cf. ch. 1.1.1.2), le Conseil fédéral a notamment affirmé son intention d'axer les nouvelles mesures fiscales sur les normes internationales de l'OCDE.

3.4.5 Principes de la politique fiscale de l'UE

3.4.5.1 Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises

Le 1^{er} décembre 1997, le Conseil ECOFIN et les représentants des Etats membres de l'UE ont approuvé un Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises (ci-après Code de conduite) dans le cadre d'une résolution. Ce Code n'est pas contraignant sur le plan juridique, mais reflète un engagement politique. En l'adoptant, les Etats membres se sont engagés, d'une part, à abroger les mesures fiscales en vigueur qui sont considérées comme nuisant à la concurrence fiscale et, d'autre part, à ne plus prendre de telles mesures à l'avenir («gel»). Les critères suivants permettent d'évaluer les mesures qui relèvent du champ d'application du Code de conduite et qui conduisent à une imposition sensiblement inférieure aux règles généralement applicables dans l'Etat membre concerné:

1. Les avantages fiscaux sont-ils accordés exclusivement à des non-résidents ou dans le cadre de transactions avec ceux-ci?
2. Les avantages fiscaux sont-ils totalement isolés de l'économie indigène, de sorte qu'ils n'ont pas d'incidence sur la base fiscale nationale?
3. Les avantages fiscaux sont-ils accordés même en l'absence de toute activité économique réelle?
4. Les règles de détermination des bénéfices issus des activités internes d'un groupe multinational divergent-elles des principes généralement admis sur le plan international, notamment des règles approuvées par l'OCDE?
5. Les mesures manquent-elles de transparence?

3.4.5.2 Interdiction des aides d'Etat

L'art. 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit aux Etats membres, à quelques exceptions près, d'intervenir dans la libre concurrence en versant des aides publiques aux entreprises⁴⁴. Par aides publiques, on entend notamment les exonérations d'impôt (exclusion expresse de certains types de revenus ou de chiffres d'affaires du champ d'un impôt) ou les reports d'impôt (report limité dans le temps de la perception des recettes fiscales par les pouvoirs publics). La Commission européenne vérifie l'existence d'une aide d'Etat incompatible avec le marché commun sous la forme d'une mesure fiscale à l'aune de cinq critères:⁴⁵

1. la mesure procure à ses bénéficiaires un avantage qui allège les charges pesant normalement sur leur budget;
2. l'avantage est octroyé par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat;
3. la mesure affecte la concurrence et les échanges entre Etats membres;
4. la mesure est spécifique ou sélective;
5. l'aide est éventuellement justifiée par les particularités du système fiscal concerné.

3.4.6 Examen de la *licence box*

Il convient de vérifier si la mesure de réforme prévue, à savoir l'introduction d'une *licence box*, est conforme à l'état des travaux de l'OCDE au 30 juin 2014, notamment aux résultats du plan d'action BEPS, et tient également compte des principes de la politique fiscale de l'UE.

3.4.6.1 Plan d'action BEPS

Action 3 – Renforcer les règles relatives aux SEC: lorsqu'une filiale suisse est détenue par une société-mère étrangère dont l'Etat applique des règles SEC, les avantages de la *licence box* ne sont pas garantis dans chaque cas. Les règles SEC visent principalement les revenus passifs. Il existe donc un risque que les redevances perçues par la filiale suisse soient imposées dans l'Etat de résidence de la société-mère, raison pour laquelle elles sont soumises au taux d'imposition étranger le plus élevé pour les revenus. Il faut toutefois préciser que de nombreux pays appliquent déjà unilatéralement les règles SEC.

Action 5 – Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance: la *licence box* est compatible avec les critères du FHTP appliqués jusqu'à présent. Celui-ci discute actuellement d'un autre facteur-clé très significatif: la «substance économique». Si ce facteur devait s'imposer en l'état actuel des discussions et devenir une norme, il faudrait y adapter la mesure de réforme fiscale pour garantir l'acceptation internationale.

⁴⁴ Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions (art. 107, al. 1 TFUE).

⁴⁵ Cf. rapport «Aides d'Etat aux entreprises: fiscalité des entreprises et concurrence fiscale – développements au sein de l'Union européenne», 7 novembre 2007, ch. 3.1.2.

En cas de *ruling* concernant l'octroi des avantages d'une *licence box* à un contribuable précis, il faudrait vraisemblablement échanger spontanément les renseignements à ce sujet.

Action 8 – Faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur (actifs incorporels): en l'état actuel des travaux, la mesure de réforme correspond, pour l'essentiel, aux exigences de cette action. Une fois définies les méthodes d'évaluation déterminant chaque bien économique immatériel, il n'est pas exclu que la méthode de calcul du bénéfice de la *box* doive être modifiée pour garantir l'acceptation internationale.

Action 13 – Réexaminer la documentation des prix de transfert: bien que cette action ne comporte aucune composante technique fiscale directe, les exigences de documentation se traduisent par une vaste obligation d'informer, qui conduira également à une transparence accrue vis-à-vis des autorités fiscales pour les *licence boxes*.

3.4.6.2 Principes de la politique fiscale de l'UE

Cette mesure de réforme fiscale repose pour l'essentiel sur la *licence box* d'un Etat membre de l'UE et correspond, en l'état actuel, aux principes de la politique fiscale de cette dernière.

Toutefois, en décembre 2013, le Conseil ECOFIN a prié le groupe CoC de réexaminer l'ensemble des *boxes* des Etats membres, y compris celles dont la vérification était déjà achevée (cf. ch. 1.1.1.2). Ces travaux devraient durer jusqu'à fin 2014. Parallèlement, la Commission européenne étudie actuellement si les *licence boxes* de plusieurs Etats membres sont compatibles avec l'interdiction des aides publiques.

Cette mesure de réforme fiscale pourra être comparée de manière approfondie avec les principes de la politique fiscale de l'UE dès que les résultats des vérifications du groupe CoC et de la Commission européenne seront connus.

3.4.7 Examen de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts

Il convient de vérifier si la mesure de réforme prévue, à savoir l'introduction d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, est conforme à l'état des travaux de l'OCDE au 30 juin 2014, notamment aux résultats du plan d'action BEPS, et tient également compte des principes de la politique fiscale de l'UE.

3.4.7.1 Plan d'action BEPS

Action 3 – Renforcer les règles relatives aux SEC: lorsqu'une filiale suisse est détenue par une société-mère étrangère dont l'Etat applique des règles SEC, les avantages de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts ne sont pas garantis dans chaque cas. Les règles SEC visent principalement les revenus passifs. Il existe donc un risque que le bénéfice de la filiale suisse soit, en fin de compte, relevé au niveau fiscal étranger.

Action 4 – Limiter l'érosion de la base d'imposition via les déductions d'intérêts et aux frais financiers: selon la formulation des recommandations, il faudra tenir compte des intérêts notionnels sur le capital propre de sécurité lors du calcul de la déduction d'intérêts fiscalement admise.

Action 5 – Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance: le FHTP avait entamé l'examen de la réglementation belge, mais il a décidé en 2012 de ne pas la poursuivre compte tenu des informations fournies. La mesure de réforme fiscale prévue est comparable

à cette réglementation, mais contrairement à celle-ci, l'approche suisse prévoit une limitation du capital propre de sécurité qui s'applique à toutes les sociétés.

Si l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts doit être évalué en tant que régime et s'il existe un *ruling* spécifique à un contribuable en la matière, il faudrait probablement échanger les renseignements à ce sujet.

Action 9 – Faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur (risques et capital): l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts correspond à l'état actuel des travaux. La comparaison entre tiers doit être respectée lors de la fixation des intérêts notionnels.

3.4.7.2 Principes de la politique fiscale de l'UE

La mesure de réforme fiscale prévue est similaire à des réglementations en vigueur, par exemple en Belgique, et qui ne sont pas contestées. Le projet visé par la Suisse a toutefois ceci de différent qu'il prévoit un cantonnement au capital propre de sécurité. Ce cantonnement s'applique cependant à toutes les sociétés. C'est pourquoi l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts devait être conforme aux dispositions du code de conduite.

La Commission européenne a vérifié si le calcul de la déduction des intérêts notionnels tel qu'il est prévu en Belgique était compatible avec l'interdiction des aides publiques. Elle a critiqué à cet égard la préférence discriminatoire accordée aux établissements stables et aux biens immobiliers situés dans le pays⁴⁶. Le présent projet de loi fixe les grandes lignes de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts.

3.4.8 Examen de la prise en compte des réserves latentes

Il convient de vérifier si la réglementation uniforme concernant la prise en compte systématique des réserves latentes sur le plan fiscal est conforme à l'état des travaux de l'OCDE au 30 juin 2014, notamment aux résultats du plan d'action BEPS, et tient également compte des principes de la politique fiscale de l'UE.

Cette réglementation sert à déterminer les bénéfices de manière générale. En l'état actuel des connaissances, elle est dès lors conforme aux recommandations de l'OCDE et aux principes de la politique fiscale de l'UE.

3.4.9 Examen des modifications de la déduction pour participations

Il convient de vérifier si les modifications prévues de la déduction pour participations sont conformes, d'une part, à l'état des travaux de l'OCDE au 30 juin 2014, notamment aux résultats du plan d'action BEPS, et, d'autre part, aux principes fiscaux définis par l'UE.

Les adaptations prévues dans le domaine de la réduction pour participations sont conformes, comme la réglementation en vigueur, à l'état actuel des travaux de l'OCDE. Il faudrait cependant tenir compte des éventuels changements apportés dans le cadre du plan d'action BEPS. De même, les modifications prévues devraient être conformes à l'état actuel des principes fiscaux de l'UE.

⁴⁶ IP/12/61.

3.5 Aspects pratiques de l'exécution

Les aspects pratiques de l'exécution se traduisent par de faibles frais de perception et de versement et remplissent dès lors un objectif d'efficacité budgétaire.

La charge administrative liée à l'introduction d'une *licence box* dépend de la mise en œuvre concrète. Les développements internationaux, notamment le projet BEPS de l'OCDE et l'examen actuel des *licence boxes* par l'UE, pourraient influencer sur la conception de la *licence box*. La variante retenue pour le moment diminue la charge administrative par rapport aux autres modèles de *boxes*, car la méthode de la valeur résiduelle est appliquée pour déterminer les revenus. Ceux-ci et les coûts doivent toutefois être répartis entre les biens immatériels bénéficiaires de la *box* et les produits non éligibles en la matière. Il faut également dissocier les revenus financiers et les fonctions de routine. L'octroi d'une *box* dépendant de certaines exigences relatives à la substance, les entreprises devront fournir les justificatifs correspondants.

La prise en compte des réserves latentes ne subit aucune modification essentielle par rapport au statu quo entourant son exécution.

Concernant l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts qui est perçu sur le capital propre moyen, les sociétés assujetties souhaitant bénéficier de la déduction des intérêts notionnels doivent remplir un formulaire pour déterminer le capital propre de base et le capital propre de sécurité donnant droit à cette déduction. L'autorité fiscale doit ensuite vérifier la déduction des intérêts notionnels calculée à l'aide de ce formulaire. La charge correspondante équivaut à celle du calcul du capital propre dissimulé en vertu de l'ancienne lettre-circulaire n° 6, qui était exécuté régulièrement par les contribuables et par l'autorité fiscale lors de la procédure de taxation. En outre, l'autorité doit déterminer et publier les intérêts notionnels sur le capital propre.

La suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre simplifie le système fiscal en abrogeant un impôt spécial. Les contribuables ne doivent dès lors plus se familiariser avec des dispositions fiscales supplémentaires présentant leur propre systématique ni avec toute une série de prescriptions substitutives et d'exceptions. Toutefois, ce droit constituait jusqu'à présent un facteur stabilisateur avec l'impôt sur le bénéfice et l'impôt anticipé. Etant donné qu'il est prélevé sur le montant des entrées de fonds correspondantes, les contribuables tentent de présenter une base d'imposition aussi faible que possible. D'un autre côté, ils ont plutôt intérêt, en matière d'impôt sur le bénéfice et d'impôt anticipé, à inscrire au bilan des valeurs aussi élevées que possible. Ces intérêts contradictoires se traduisent dans la pratique par des évaluations équilibrées. La suppression du droit de timbre d'émission s'accompagne donc, en quelque sorte, de celle d'un stabilisateur automatique.

Les améliorations apportées à la déduction pour participations et à l'imputation illimitée des pertes entraînent parfois d'importantes simplifications, notamment l'abandon du calcul des coûts de financement proportionnels, de la vérification des amortissements et des correctifs de valeur sur les participations et leur plus-value, ainsi que du contrôle des frais d'investissement. Par contre, la vérification étendue des pertes de l'exercice précédent, le calcul des pertes issues des sociétés étrangères du groupe selon le droit suisse et la détermination des pertes pouvant être prises en compte compliquent la procédure.

L'instauration d'un impôt sur les gains en capital des valeurs mobilières accroît la charge administrative, car les gains et les pertes en capital doivent désormais être calculés et, pour ces dernières, imputés à certaines conditions. La mesure simplifie néanmoins sensiblement le droit fiscal, car plusieurs éléments liés à la différencia-

tion entre les revenus patrimoniaux imposables et les gains en capital exonérés d'impôt peuvent être purement et simplement abrogés: transposition, liquidation partielle directe et indirecte, manteau d'actions, rachat de ses propres actions sur la deuxième ligne de négoce, obligations à intérêt unique prédominant (IUP), délai de blocage de l'aliénation en cas de transformation d'une entreprise de personnes en une société de capital, commerce professionnel de titres. La disparition de tous ces éléments qui, en pratique, sont difficiles à délimiter augmente la sécurité juridique. Au final, le droit fiscal devrait s'en trouver simplifié.

Grâce à l'uniformisation de la procédure d'imposition partielle des bénéfices distribués et à son extension à tous les investisseurs, il faut uniquement faire la distinction entre les droits de participation et les autres placements de la fortune mobilière. Cette opération peut être automatisée dans une large mesure. En revanche, les participations qualifiées et non qualifiées ne doivent plus être différenciées. L'harmonisation formelle de la procédure d'imposition partielle réduit également la complexité du processus. Dans l'ensemble, cette mesure se traduit par une simplification.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

4.1.1 Généralités

L'art. 127, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.) oblige le législateur à respecter les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique dans la mesure où la nature de l'impôt le permet.

Au vu des principes constitutionnels précités, les mesures proposées concernant la licence box, l'impôt sur le capital et l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts apparaissent problématiques au regard du droit constitutionnel. Elles sont toutefois nécessaires pour la place économique. Par rapport aux régimes fiscaux cantonaux actuels, on peut toutefois observer que ces mesures tiennent mieux compte du principe de l'universalité de l'imposition puisque toutes les personnes morales disposant des revenus ou des actifs correspondants bénéficieront des nouvelles règles. La constitutionnalité des modifications prévues sera examinée plus profondément pendant la consultation.

L'art. 128, al. 4, Cst. confie aux cantons la compétence relative à la taxation et à la perception de l'impôt fédéral direct, tout en leur attribuant une part du produit brut de l'impôt. Celle-ci s'élève au minimum à 17 %, d'après la Constitution. En vertu de l'art. 196, al. 1, LIFD en vigueur, les cantons perçoivent exactement cette part minimale. La modification législative proposée concernant les mesures de compensation verticales entraîne une augmentation de la part cantonale à 20,5 %. Elle est donc conforme à la Constitution.

La modification de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges repose, comme la loi, sur les art. 47, 48, 50 et 135 Cst.

4.1.2 Harmonisation fiscale

Conformément à l'art. 129 Cst., la Confédération est compétente pour fixer les principes de l'harmonisation de ses impôts directs et de ceux des cantons et des communes. Le législateur a accompli cette tâche en élaborant la LHID, une loi-cadre qui, comme l'exige la Constitution, définit des principes.

La troisième réforme de l'imposition des entreprises modifie plusieurs mesures existantes et en instaure de nouvelles, dont la plupart concernent tant la Confédération (LIFD) que les cantons et les communes (LHID). Leur conception respecte les principes constitutionnels en ce sens que l'assujettissement à l'impôt, l'objet de l'impôt et le calcul de ce dernier dans le temps sont réglementés de manière similaire dans la LHID et la LIFD. La *licence box* et les adaptations de l'impôt sur le capital seront introduites au niveau cantonal uniquement. Le degré d'harmonisation précédent est néanmoins conservé.

4.2 Assujettissement au frein à l'endettement

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les art. 196, al. 2*bis*, LIFD et 6, al. 5, PFCC doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque Conseil, car ces deux dispositions engendrent des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.